عيب السبب في القرار الإداري

" دراسة مقارنة "

الدكتورة
ميسون جريس الأعرج



الطبعة الأولى
2015

عيب السبب في القرار الإداري

دراسة مقارنة

الدكتورة

ميسون جريس عيسى الأعرج



الطبعة الأولى

2015

رقم الايداع لدى دائرة المكتبة الوطنية : (2014/4/1667)
الأعرج، ميسون جريس
عيب السبب في القرار الإداري: دراسة مقارنة/ ميسون جريس الأعرج .
ـ عمان: دار وائل للنشر والتوزيع ، 2014 .
(244) ص
ر.إ. : (2014/4/1667)
الواصفات: القرارات الإدارية // القانون الإداري/
* يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبّر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.

****

رقم التصنيف العشري / ديوي : 352.33
ISBN 978-9957-91-169-0 (ردمك)

* عيب السبب في القرار الإداري – دراسة مقارنة
* الدكتورة ميسون جريس عيسى الأعرج
* الطبعـة الأولى 2015



دار وائـل للنشر والتوزيع
* الأردن – عمان – شارع الجمعية العلمية الملكية – مبنى الجامعة الاردنية الاستثماري رقم (2) الطابق الثاني
هـاتف : 00962-6-5338410 – فاكس : 00962-6-5331661 - ص. ب (1615 – الجبيهة)
* الأردن – عمـان – وسط البلد – مجمع الفحيص التجـاري- هـاتف: 00962-6-4627627
www.darwael.com
E-Mail: Wael@Darwael.Com

الإهداء

إلى والديّ الأعزاء..............

رمز التضحية والعطاء.............

وإلى وطني الحبيب..............

أهدي هذا الكتاب.............

الفهرس

الفصل الثالث

إثبات عيب السبب في القرار الإداري

المقدمة

تعبر الإدارة العامة عن إرادتها في ممارسة أعمالها الإدارية بأن تفصح عن إرادتها المنفردة أي من جانب واحد، أو نتيجة للالتقاء مع إرادة أخرى. فتقوم الإدارة بأعمال قانونية ومادية، حيث تناط الوظيفة الإدارية بالسلطة التنفيذية وهي إحدى سلطات الدولة الثلاثة وفق الدستور الأردني.

وتُعد القرارات الإدارية إحدى الأعمال القانونية وأهم مظاهر تعبير الإدارة العامة عن إرادتها وهي تمارس نشاطها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق المصلحة العامة.

وتلتزم الإدارة في قراراتها الإدارية باحترام مبدأ المشروعية، وإلا تعرضت هذه القرارات للإلغاء عن طريق الرقابة القضائية التي تمارسها السلطة القضائية على أعمال الإدارة كضمانة أساسية لاحترام هذا المبدأ.

وحيث أن السبب ركن من أركان القرار الإداري لا يقوم إلا به، تعيَّن البحث عن عيب السبب كوجه من أوجه الطعن بالإلغاء. ويكتسب عيب السبب في القرار الإداري أهميته من عدم وجود نص قانوني صريح يقضي بإمكانية الطعن في القرار الإداري بالاستناد إلى سبب معيب كوجه مستقل من أوجه الطعن بالإلغاء، مما يؤدي إلى تباين الآراء الفقهية في تفسير تردد القضاء الإداري في إلغاء القرار المعيب لعيب في سببه فقط كوجه مستقل عن باقي أوجه الإلغاء الأربعة الأخرى.

ويختلف مدى الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري على أسباب القرار الإداري القانونية والواقعية في كل من فرنسا ومصر والأردن، خاصة بشأن التكييف القانوني للوقائع ورقابة ملاءمة القرار الإداري للوقائع.

وقد اقتضت دراسة عيب السبب في القرار الإداري اتباع المنهج التحليلي والمقارن للنصوص التشريعية والآراء والنظريات الفقهية والأحكام القضائية في كل من فرنسا ومصر والأردن.

ونظراً لتأثر التشريعات والآراء الفقهية ونظام القضاء الإداري في الأردن بما هو معمول به في فرنسا ومصر وذلك لسبق هذه الدول في الأخذ بنظام القضاء الإداري وعلى وجه الخصوص قضاء الإلغاء، فإننا سنعرض المسائل المطروحة في هذه الدراسة في فرنسا ومصر ثم في الأردن. وتمثل النصوص والقواعد القانونية الواردة في قانون محكمة العدل العليا الأردني والتطبيقات القضائية لهذه القواعد في قضاء محكمة العدل العليا المرجع الأساسي لهذه الدراسة.

الفصل التمهيدي

ماهية القرار الإداري وأركانه

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري

المبحث الثاني: أركان القرار الإداري

الفصل التمهيدي

ماهية القرار الإداري وأركانه

تستخدم الإدارة وسائل متعددة لممارسة نشاطها الإداري، وتتمثل هذه الوسائل في وسائل بشرية (أي الموظفون العامون)، ووسائل مادية (الأموال العامة)، ووسائل قانونية (العقود الإدارية والقرارات الإدارية)، ويعتبر القرار الإداري من أهم الوسائل القانونية الفعّالة التي تستخدمها الإدارة للحصول على وسائلها الأخرى[1]. «فالقرار الإداري هو وسيلة الإدارة المفضلة في القيام بوظيفتها لما يحققه من سرعة وفاعلية العمل الإداري ويتيح للإدارة إمكانية البت من جانب واحد في أي أمر من الأمور دون الحاجة إلى الحصول على رضاء ذوي الشأن أو حتى بالرغم من معارضتهم»[2].

وقبل تناول سبب القرار الإداري وما يشوبه من عيوب لا بد من بيان ماهيّة القرار الإداري في الفقه والقضاء المقارن بشكل عام ومفهومه في قضاء محكمة العدل العليا في الأردن بشكل خاص، وذلك في مبحثين:

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري

المبحث الثاني: أركان القرار الإداري

---

(1) الدكتور نواف كنعان، القانون الإداري، ك2، ط1، 1996، ص235.

(2) الدكتور محمد إسماعيل علم الدين، تطوير فكرة القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، 1968، ع2، ص1383.

المبحث الأول

تعريف القرار الإداري

لم يضع المشرع الإداري تعريفاً جامعاً ومانعاً للقرار الإداري، ولذلك تولى الفقه والقضاء الإداريين تحديد العناصر التي إذا ما توفرت في تصرف معين اعتبر قراراً إدارياً. فقد عرّف القرار بأنه: "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة وتحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"[1].

وعرّف أيضاً بأنه: "عمل قانوني صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة وتؤثر على النظام القانوني وحقوق الغير والتزاماتهم دون رضاهم" [2].

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين[3]، وقضاء محكمة العدل العليا على تعريف القرار الإداري بأنه: «إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة...»[4].

---

(1) الدكتور محمد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، 1978، ص658.

(2) P.Delvolve: L'acte administrative, Paris, S, 1983, p11 مشار إليه لدى علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، 1998، ص13.

(3) الدكتور خليل عصفور، القضاء الإداري، القسم الأول، ص385.
انظر أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية: حكمها رقم 7/918ق، س10، ص194. وحكمها رقم 7/1805ق، س9، ص260. وحكمها رقم 1/1ق، 1947/3/19، س1، ص34. وحكمها رقم 1/263ق، 1948/1/7، س2، ص222. وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية 23/432ق، 1979/1/27، س15، ص75 مشار إليه لدى عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، 1987، ص21. وحكمها رقم 1964/2/29، س9، ص707.

(4) العدل العليا 64/81، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1964، ع9، ص1186. العدل العليا 79/82، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1980، ع5، ص602.

ويستفاد من هذا التعريف أن للقرار الإداري عدة عناصر تتمثل فيما يلي:

1. القرار الإداري تصرف قانوني

أي أن إفصاح الإدارة عن إرادتها يقصد به إحداث آثار قانونية معينة، كأن يحدث مركزاً قانونياً جديداً أو تعديلاً في مركز قانوني قديم أو إلغائه. ومن الأمثلة على التصرفات القانونية للإدارة الأنظمة الإدارية والتراخيص الإدارية المختلفة إضافة إلى العقود التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها. وقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: «إن قرار رئيس البلدية بمنح المستدعى ضدهم ترخيصاً بإقامة منجرة ميكانيكية في منطقة سكنية هو قرار إداري خاضع للطعن أمام محكمة العدل العليا»[1].

ويختلف العمل القانوني الصادر من جانب الإدارة عن العمل المادي في أن محل العمل المادي يكون دائماً واقعة مادية أو إجراء مثبتاً لها دون أن يقصد به تحقيق آثار قانونية معينة[2]. ومثالها الأمر الصادر من الإدارة بضم التحقيقات إلى ملف خدمة المدعي. ومثالها أيضاً ما قضت به محكمة العدل العليا بقولها: «إن الإعلان المطعون به الذي نشره أمين العاصمة هو عمل مادي لا يرقى إلى درجة القرارات الإدارية لأنه لا يحدث أي أثر قانوني، وإنما الأثر الذي يترتب عليه هو وليد القانون الذي يقضي بنشره وليس إرادة الإدارة»[3].

2. القرار الإداري تصرف صادر عن إرادة منفردة

إن القرار الإداري أياً كان نوعه هو عمل قانوني يصدر بإرادة الإدارة المنفردة، وتتجلى هذه الإرادة المنفردة في صدور القرار عن موظف فرد ويحمل توقيعه فقط؛ وقد تكون وليدة إرادتين أو أكثر من أصحاب الاختصاص (الاختصاص المشترك). وهذا

---

(1) العدل العليا 73/65، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1974، ع1، 2، ص84.
(2) الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق، ص238. راجع أيضاً د. رمزي الشاعر، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، 1980، ص50.
(3) العدل العليا 64/77، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1965، ع2، ص219.

العنصر هو أساس التفرقة بين القرار الإداري والعقد الإداري، ذلك أن العمل القانوني في العقد لا يظهر أثره إلا إذا تلاقت إرادة الإدارة وإرادة الفرد أو الجهة المتعاقدة معها في حين أن العمل القانوني في القرار الإداري يظهر أثره دون تدخل من جانب الأفراد وبإرادة الإدارة وحدها رضى الأفراد أم لم يرضوا[1].

ويقتضي توفر هذا العنصر أن تعبر الإدارة عن إرادتها الذاتية وليس عن إرادة أخرى. وبهذا قضت محكمة العدل العليا بقولها: «إن وضع إشارة الحجز على أرض المستدعى بناءً على قرار صادر عن المحكمة الكنسية لا يعتبر قراراً إدارياً لأنه تصرف يعبر عن إرادة أخرى ولا يستحدث بذاته أثراً وإنما يعتبر إجراءً تنفيذياً لقرار صدر عن جهة أخرى وهي المحكمة الكنسية لأن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة»[2].

3. صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية وطنية

حتى يعتبر القرار إدارياً يجب أن يصدر عن سلطة إدارية عامة سواء كانت هذه السلطة مركزية أم لا مركزية، فقد تكون سلطات مركزية حكومية ذات طابع تنفيذي ومثالها في الأردن: «الملك، ومجلس الوزراء، والأمناء العامون للوزارات، والحكام الإداريون». وقد تكون سلطات مركزية معاونة ذات طابع رقابي أو استشاري ومثالها في الأردن: «ديوان المحاسبة، ديوان الرقابة والتفتيش الإداري وديوان الخدمة المدنية...» وقد تكون سلطات لا مركزية بنوعيها: الإقليمية كالمجالس البلدية، والمرفقية كالمؤسسات العامة. ولذلك يخرج من دائرة القرارات الإدارية أعمال السلطة التشريعية أو القضائية، وأعمال الهيئات الأهلية الخاصة (كالفنادق الخاصة) والهيئات ذات النفع العام (كالاتحاد الأردني لكرة القدم...) وهذا ما أخذت به محكمة العدل العليا في بعض أحكامها في هذا المجال بقولها: «لا تعتبر الاتحادات الرياضية من

---

(1) الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق، ص239.

(2) العدل العليا 84/132، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1985، ع1، 2، ص50.

أشخاص القانون العام وإنما هي هيئات أهلية تتولى الإشراف على نشاط رياضي معين ولا تدخل القرارات التي تصدر عنها في عداد القرارات التي تصدر عن سلطة إدارية أو عن شخص من أشخاص القانون العام بالمعنى المقصود في (المادة العاشرة) من قانون محكمة العدل العليا فتخرج من اختصاص محكمة العدل العليا»[1].

كما تخرج من دائرة القرارات الإدارية التصرفات الصادرة عن أشخاص القانون العام عند حلولها محل أشخاص القانون الخاص، وذلك لفقدها صفة العمومية وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: «يعتبر القرار الصادر عن البنك المركزي بالإفراج عن جزء من رصيد الودائع المحفوظة في تلك الفروع بأنها صادر عن الفروع ذاتها وهي شركات وليست من أشخاص القانون العام ولهذا لا يعتبر القرار الصادر عنها أو عمن يمثلها قراراً إدارياً ولا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعن بهذا القرار»[2].

ويقتضي هذا الشرط أيضاً أن تطبق السلطة الوطنية قوانين البلاد وتستمد سلطتها منها بحيث يكون القرار معبراً عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية[3].

فقد قضت محكمة العدل العليا بقولها: «لا تسمع الدعوى التي تقام على إحدى السفارات الأردنية في عمان لعدم الاختصاص على اعتبار أن السفارة هي جزء من بلد المبعوث»[4].

---

(1) العدل العليا 96/199، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4224. العدل العليا 83/193، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1984، ع4، ص500. العدل العليا 92/165 هـ.ع، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1993، ع7، ص1815. العدل العليا 93/216، مجلة نقابة الأردنيين، 1994، ع9، 10، ص2006.

(2) العدل العليا 67/51، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1967، ع6، ص63.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية 22/527 ق، 1977/5/28، س15 مشار إليه لدى حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص8.

(4) العدل العليا 73/119، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1974، ع3، 4، ص330.

4. صدور القرار الإداري بإرادة الإدارة الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة

إن تعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة سواء تم (صراحة «إيجاباً») أم (ضمناً «سلباً»)، يجب أن يكون مستمداً من القوانين والأنظمة التي منحتها هذه السلطة، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «إن القرار المطعون فيه يعتبر قراراً إدارياً بالمعنى المنصوص عليه في المادة (3/10) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لأنه يتضمن إفصاح سلطة إدارية عامة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى النظام بقصد إحداث مركز قانوني معين فإن هذه المحكمة مختصة بنظر الدعوى بطلب إلغائه»[1].

وترتيباً على ذلك فإن القرارات التي تتخذها الإدارة استناداً لسلطاتها التعاقدية لا تعتبر قرارات إدارية قابلة للطعن بدعوى الإلغاء، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في بعض أحكامها بقولها: «عند انتهاء مدة العقد المذكور قرر وزير المالية تجديده لمدة ستة أشهر أخرى استناداً إلى هذا النص التعاقدي وليس بالاستناد إلى أية سلطة عامة منوطة به بمقتضى القوانين والأنظمة، وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري على أن صلاحيته تنحصر بالنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات التي يصدرها الموظفون العامون استناداً إلى سلطاتهم العامة المستمدة من القوانين والأنظمة أما القرارات التي تصدر عنهم تنفيذاً لشروط التعاقد فتدخل في منطقة العقد ويكون محلاً للطعن أمام القضاء العادي، إذ أن القرارات الأولى إنما تصدر من جانب واحد طبقاً للنصوص العامة التي تبيح إصدارها ويتم بمعزل عن الرابطة التعاقدية، وحيث أن ولاية وزير المالية في إصدار القرار المشكو منه غير مستمدة من سلطته العامة وإنما هي مستمدة من شروط

(1) العدل العليا 62/40، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1962، ع10، ص841.

التعاقد كما أسلفنا، فإن النظر في الطعن المقدم ضده يخرج عن اختصاص هذه المحكمة»[1].

5. ان يكون القرار الإداري نهائياً

يتعين أن يكون القرار متخذاً صفة تنفيذية دون حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، ويوصف القرار الصادر عن الجهة الإدارية بأنه تنفيذي أو قابل للتنفيذ إذا كان من شأنه إحداث أثر قانوني معين، أي إنشاء أو تعديل أو إلغاء المركز القانوني للطاعن. وقد أخذت محكمة العدل العليا في قضائها بهذا المعنى للنهائية، إذ قضت في حكم لها بقولها: «إن العبرة في نهائية القرار الإداري هو صدوره من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى، وأن يكون من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن»[2].

وقضت أيضاً بقولها: «تختص محكمة العدل العليا بالطعن بالقرار الصادر عن وزير الداخلية والقاضي بعدم موافقته على طلب حزب جبهة العمل الإسلامي بإقامة المهرجانات الخطابية، لأنه يشكل قراراً إدارياً تنفيذياً نهائياً يحظر فيه إقامة المهرجانات والاجتماعات للدعاية الانتخابية مما يؤثر على مركز الحزب المستدعي القانوني كحزب سياسي له قانوناً حرية إقامة المهرجانات وعقد الاجتماعات وإلقاء الخطب بما يتعلق بعملية الدعاية الانتخابية»[3].

وصفة النهائية في القرارات تنتفي إذا أوجب القانون الالتجاء بشأنها إلى سلطة أعلى، ولكنها لا تنتفي إذا أجاز القانون المنظم لها الالتجاء إلى نفس مصدر القرار أو

---

(1) العدل العليا 55/69، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1956، ع1، ص6. العدل العليا 79/22، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1979، ع11، ص1646.

(2) العدل العليا 96/161، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع2، ص500.

(3) العدل العليا 93/271، هـع، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع1–3، ص88. العدل العليا 94/85، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع1، 2، ص11. العدل العليا 95/158، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع4، 5، ص761.

سلطة أعلى للتظلم منها [1]. حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: «استقر الفقه والقضاء الإداري على أن التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه ما لم يرد نص على ذلك أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء»[2].

إلا أنه يلاحظ أن المحكمة قد تراجعت عن موقفها السابق في أحكامها الحديثة فقضت بقولها: «يجوز الاعتراض على القرارات الصادرة عن أي مجلس جامعي إلى المجلس الذي يعلوه تسلسلاً ويكون القرار الصادر عن المجلس المعترض إليه قراراً قطعياً غير قابل للطعن أمام أية جهة أخرى عملاً بالمادتين (23) من قانون الجامعات الأردنية[3] والمادة (27) من قانون جامعة اليرموك[4]. وعليه وبما أن قرار مجلس العمداء والمتضمن رد طلب المستدعي بترقيته إلى رتبة أستاذ ليس قراراً إدارياً نهائياً وإنما هو قابل للاعتراض إلى المجلس الذي يعلوه في أجهزة الجامعة الإدارية (أي مجلس الجامعة) وأن قرار مجلس الجامعة هو القرار القطعي النهائي وبالتالي لا يقبل هذا القرار الطعن أمام محكمة العدل العليا وتكون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً لعدم الاختصاص»[5].

ويفسر موقف محكمة العدل العليا هذا بأنها أخذت بالتظلم الإجباري أو الوجوبي كسبب يقطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء دون التظلم الجوازي أو الاختياري، واعتبرت أن التظلم الإجباري هو التظلم الذي ينظمه القانون ويضع له الأحكام والضوابط الخاصة به، دون إيلاء أهمية للصيغة المستخدمة في النصوص القانونية

---

(1) العدل العليا 60/41، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1960، ع9، 10، ص547.

(2) العدل العليا 93/67، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع1–3، ص32.

(3) المادة (23) من قانون الجامعات الأردنية، رقم (29) لسنة 1987.

(4) المادة (27) من قانون جامعة اليرموك رقم (25) لسنة 1985.

(5) العدل العليا 94/336، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع11، 12، ص3306. العدل العليا 95/372، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع2، ص566.

«يجوز الاعتراض أو يجب الاعتراض» «فالتظلم الذي يقطع المدة القانونية هو التظلم المنصوص عليه في القانون»[1].

وقد أثار لفظ النهائية كثيراً من الاجتهادات لعدم دقة معناه مما اضطر مجلس الدولة المصري إلى إصدار الكثير من الأحكام لتحديد المقصود به. فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه: «لا يمنع من تحقيق نهائية القرار الإداري أن يكون في استطاعة الجهة التي أصدرته أن تسحبه[2]... أو أن يكون القرار موقوفاً إذ أنه قد ينفذ في أي وقت دون الحاجة إلى تصديقه من سلطة أعلى إذ أن القرار حينئذٍ يكون لا يزال نهائياً مما يغدو معه توافر مصلحة حقيقية للطاعن في مهاجمته والقضاء عليه»[3].

إن اختيار كلمة (نهائي) للدلالة على القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء غير موفق لأن القرار قد يكون نهائياً بالنسبة لسلطة معينة وغير نهائي بالنسبة لغيرها، فالقرارات الصادرة من مجلس التأديب الابتدائي والتي تحتاج إلى تصديق من سلطة أعلى هي قرارات نهائية بالنسبة إلى السلطات التي أصدرتها، ولكنها غير نهائية في دعوى الإلغاء[4]. ومن ناحية أخرى فإن من القرارات ما تصدر من جهة إدارية معينة بغير حاجة إلى تصديق من جهة إدارية أخرى ومع ذلك لا تعتبر نهائية في مجال دعوى الإلغاء. ومثالها القرارات التمهيدية التي تسبق صدور القرار وتشمل مختلف أعمال التحقيق والإجراءات التي تهيئ لاتخاذ القرار النهائي من الإدارة، (فإعلان مجلس البلدية لإظهار الرغبة بالاستملاك ليس قراراً تنفيذياً قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا)[5].

---

(1) العدل العليا 63/60، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1963، ص393.
العدل العليا 83/185، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1984، ص1515.
العدل العليا 93/16، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ص32.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية، 5/1507ق، 1953/3/9، س7، ص627.

(3) محكمة القضاء الإداري المصرية 7/649ق، 1955/1/30، س9، ص268.

(4) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، ط3، 1961، ص366.

(5) العدل العليا 64/62، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1965، ع7، ص919. العدل العليا 81/141، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1982، ع3، ص316.

والاقتراح الصادر من جهة إدارية لجهة إدارية أخرى تمهيداً لاتخاذ قرار منها لا يعد قراراً إدارياً إذ قضت محكمة العدل العليا بقولها: «إن ما ورد في كتاب المستدعى ضده الثالث وزير الشؤون البلدية والقروية من وجوب بيع الفضلة للمستدعية وجارتها وبحالة عدم الاتفاق على ذلك يجري تثبيت الأرض كطريق لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري لأنه مجرد اقتراح أو رغبة لا تؤثر في مركز المستدعية القانوني»[1]. «ولا تعتبر المشروحات الصادرة عن وزير المياه والري على استدعاء المستدعي الذي يطلب فيه ترقية إلى الدرجة الخاصة والمتضمن إعلامه بتعذر إجابة طلبه لعدم وجود شاغر بالدرجة الخاصة قراراً إدارياً تنفيذياً قابلاً للطعن بدعوى الإلغاء لأنه لم يحدث أو يلغ أو يغير مركزاً قانونياً للمستدعي الأمر الذي يتعين معه رد الدعوى شكلاً» [2].

وقد يتطلب المشرع أيضاً لإصدار العديد من القرارات الإدارية تقديم تنسيب من جهة إدارية أخرى غير الجهة المختصة بإصداره قانوناً، فتعتبر التنسيبات المقدمة إجراءات إعدادية غير قابلة للطعن بعدم مشروعيتها استقلالاً عن القرار، كذلك الاستشارات والآراء التي تبديها هيئات إدارية لإدارات أخرى في مسائل مطروحة عليها، فهي مجرد عناصر تقدير تستنير بها السلطة الإدارية عند إصدار قرارها[3]. وقد قضت محكمة العدل العليا بذلك بقولها: «إن التنسيب الصادر عن المستدعى ضدهما الثالث والرابع لا يعدل مركزاً قانونياً أو يحدثه، وهو بهذا الوصف لا يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن بدعوى الإلغاء»[4].

---

(1) العدل العليا 85/60، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1986، ع7، 8، ص925. وبذات المعنى: العدل العليا 1989/1/8، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1989، ص2377. العدل العليا 1988/5/26، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1989، ص1625. العدل العليا 2006/232، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 2007، ع4، 5، 6، ص643.

(2) العدل العليا 2006/78، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 2007، ع4، 5، 6، ص598.

(3) العدل العليا 96/177، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4337.

(4) العدل العليا 97/58، المجلة القضائية، 1997، المجلد الأول، ع3 ص507. العدل العليا 89/68، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1991، ع6، 7، 8، ص1049.

الأعمال المتعلقة بتنفيذ القرار الإداري: ويقصد بها تنفيذ قرار سابق أو تسهيل تطبيقه أو تنفيذه دون أن تضيف إليه جديداً كإجراء نشره أو تبليغه إلى ذوي الشأن فلا تمس بذاتها مبدئياً مركز الأفراد الذي تحدد بمقتضى هذا القرار (القرار السابق)[1]. «ولا يعتبر كتاب مدير مؤسسة الضمان الاجتماعي المرسل للمستدعية لتبليغها قرار لجنة تسوية الحقوق قراراً إدارياً تنفيذياً قابلاً للطعن»[2].

الأعمال المؤكدة للقرار الإداري: استقر الفقه والقضاء على عدم قبول الطعن بقرارات التوكيد لأن تأكيد الإدارة قرارها السابق لا يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن لأنه ليس فيه إحداث أو تعديل في المركز القانوني للطاعن. «وعليه ولما كان القرار التوكيدي لم يصدر بناء على تحقيق جديد في أمور استجدت بعد صدور القرار السابق ولم يتناول تغييراً أو تعديلاً فيه فيكون غير قابل للطعن فيه بدعوى الإلغاء، وكان على المستدعي الطعن في القرار السابق ضمن المدة القانونية، إذ أن تكرار التظلمات والاعتراضات على القرار الأول لا يبقي باب الطعن مفتوحاً"[3]. ويتحدد مفهوم إجراءات التوكيد من خلال وحدة المحل والغاية والسبب[4]. "فلا يعتبر قرار وزير الصحة المتضمن عدم الموافقة على طلب المستدعية إعادة تصدير كميات اللحوم المستوردة والمخزنة في برادات المنطقة الحرة تأكيداً لقرار سابق تضمن الموافقة على طلب المستدعية في تخزين اللحوم المستوردة في برادات المنطقة الحرة على أن تقدم كفالة عدلية للالتزام

---

(1) العدل العليا 93/258، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع1–3، ص60.

(2) العدل العليا 91/9، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1993، ع1–3، ص40.

(3) العدل العليا 97/61، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4393. العدل العليا 96/76، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع3، ص1070. العدل العليا 96/61، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع3، ص1075. العدل العليا 2006/153، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 2007، ع6،5،4، ص498.

(4) العدل العليا 64/84، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1965، ع1، ص26. العدل العليا 97/61، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4393.

بإعادة تصدير هذه اللحوم خلال شهر، ويبقى القرار المطعون فيه حائزاً على شروط القرار الإداري ومقوماته التي يصلح معها أن يكون محلاً للطعن بدعوى الإلغاء»[1].

المنشورات والتعليمات المرفقية: توجه السلطات الإدارية عادة التعليمات إلى مرؤوسيها تسترعي انتباههم إلى بعض النصوص التشريعية أو التنظيمية أو تضمنها شرحاً أو تفسيراً لبعض النصوص الغامضة أو تساعد فيها على إيجاد الحلول الملائمة لبعض المسائل القانونية المختلف عليها، قاصدة من ذلك توحيد الآراء والحلول بصدد المسائل التي تطرح على دوائرها[2].

ومثال ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا بقولها: «لا يشكل الكتاب الصادر عن معالي وزير التنمية الاجتماعية والموجه إلى رئيس اللجنة التنفيذية للاتحاد النسائي الأردني الذي هدفت فيه الوزارة إلى عرض ما توصلت إليه فيما يتعلق بآلية الانتخابات تفسير النصوص القانونية للنظام الأساسي للاتحاد النسائي الأردني العام وكيفية تنفيذها، قراراً إدارياً نهائياً لأن القرار الإداري النهائي التنفيذي الذي من شأنه إحداث مركز قانوني معين أو إلغائه أو تعديل في المراكز القانونية وبالتالي تكون مستوجبة الرد شكلاً لأن ما ورد بالكتاب لا يشكل قراراً إدارياً قابلاً للطعن»[3].

وتجدر الإشارة إلى أن هناك نوعين من التعليمات هما التعليمات الإدارية البحتة والتي تعتبر من إجراءات التنظيم الإداري والتعليمات التنظيمية (الأنظمة) التي تخضع للنظام القانوني الذي يحكم الأنظمة الإدارية، ويتمثل معيار التفرقة بينهما في الأثر القانوني الذي ترتبه التعليمات، فتعد التعليمات أنظمة إدارية إذا أحدثت مركزاً قانونياً، أي إذا انطوت على تعديل للنظام القانوني[4].

---

(1) العدل العليا 96/196، 1996/8/10، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ص1421.

(2) الدكتور إدوار عيد، القضاء الإداري، ج1، 1974، ص134.

(3) العدل العليا 90/111، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1991، ع6-8، ص1116. راجع أيضاً حكم محكمة العدل العليا 64/38، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، س12، ع10، ص825.

(4) الدكتور علي خطار شطناوي، القضاء الإداري، ك1، ط1، 1995، ص470.

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «تعتبر التعليمات الصادرة عن سلطة إدارية قراراً تنظيمياً عاماً أو قراراً إدارياً عاماً أياً كان الشكل الذي تصدر فيه فردياً أو تنظيمياً ما دام أن التعليمات قد أحدثت مركزاً قانونياً جديداً أثر على مركز المستدعي القانوني»[1].

وبالتالي لا تعتبر قرارات إدارية الأعمال التحضيرية التي تسبق صدور القرار، والأعمال التي لا تحدث بذاتها أثراً قانونياً كالتوصيات والاقتراحات (والتنسيبات والتحقيقات) والآراء الاستشارية والقرارات التوكيدية والتعليمات شريطة ألا تتضمن قواعد جديدة.

(1) العدل العليا 95/383، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع2، ص578. العدل العليا 84/61، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1985، ع7، 8، ص1068.

المبحث الثاني

أركان القرار الإداري

يشترط لصحة القرار الإداري أو مشروعيته توافر عدة أركان للقرار الإداري هي:

1. ركن الاختصاص

يقصد بهذا الركن صدور القرار عن سلطة إدارية معينة منحها المشرع الصلاحية القانونية لإصدار هذا القرار المعين دون غيرها من السلطات[1]، فالجهة المختصة بإصدار القرار هي الجهة التي جعل لها المشرع صلاحية إصداره.

فإذا قام رجل الإدارة بعمل قانوني دون أن يملك حق القيام بمثل ذلك العمل، كان عملاً مخالفاً للقانون لعيب في الاختصاص، ولهذا يعرّف عدم الاختصاص بأنه: «عدم المقدرة قانوناً على اتخاذ قرار معين، وذلك لضرورة صدور مثل هذا القرار من مصدر آخر»[2]. فعيب الاختصاص يقوم على أن هيئة أو فرد مارس عملاً قانونياً من اختصاص هيئة أو فرد آخر، أما إذا ارتكب الموظف عملاً لم ينظمه القانون إطلاقاً أو حرّمه على الجميع، فالعيب في هذه الحالة هو عيب مخالفة القانون.

وتختلف قواعد الاختصاص عن قواعد الأهلية المقررة في القانون المدني، فالأصل في القانون المدني أنه يجوز للشخص الراشد أن يقوم بأي عمل إلا إذا كان ذلك ممنوعاً بموجب قانون أو نظام، فالأصل في المعاملات المدنية الإباحة في حين أن الأصل في المعاملات الإدارية أنه لا يجوز للإدارة أن تقوم بعمل إداري معين إلا إذا أجاز لها القانون ذلك صراحة أو ضمناً. وكذلك فالغاية التي يتوخاها الفرد عادةً من القيام بعمل معين هي تحقيق منفعة شخصية له وإذا توخى الفرد مصلحته الشخصية فلا يكون عمله

---

(1) الدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي، 1971، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ص220.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية، 8/1867ق، 1957/1/27، س8، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، س11، ص172.

مخالفاً للقانون، في حين أن الغاية التي يجب على الإدارة أن تتوخاها من أي عمل هي تحقيق المنفعة العامة، فإذا خالفت هذه الغاية كان العمل الإداري غير مشروع[1].

وأخيراً فإن سبب عدم الأهلية يتركز في عدم النضوج العقلي للشخص بينما يكون الدافع في تحديد الاختصاص هو العمل على التخصص وتقسيم العمل بين أعضاء السلطة الإدارية حتى يتحقق حسن سير العمل وإجادته وسرعة إنجازه وتحديد المسؤولية بالتالي على وجه محدد[2].

وإن فكرة تحديد اختصاصات معينة لرجال الإدارة هي نتيجة من نتائج مبدأ فصل السلطات، لأن هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاث فحسب، وإنما يستتبع أيضاً توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة[3].

صور عيب عدم الاختصاص

الصورة الأولى: عدم الاختصاص الشخصي

وتتحقق هذه الصورة حينما يصدر القرار الإداري من شخص أو جهة إدارية معينة يشكلان جزءاً من الإدارة العامة لكنهما ليسا مخولين ومؤهلين للقيام بأعمال قانونية باسم الأشخاص المعنوية العامة[4].

والقاعدة العامة هي «أنه لا يجوز التفويض في مسائل الاختصاص إلا إذا أجاز القانون ذلك صراحةً»[5]. ويقصد بالتفويض: أن يعهد صاحب الاختصاص المحدد في

---

(1) الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص731. الدكتور حنا إبراهيم ندّة، القضاء الإداري، 1972، ص347. الدكتور محمود حلمي، القضاء الإداري، ط2، 1977، ص133. الدكتور فؤاد العطار، القضاء الإداري، ص566.

(2) الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري، 1982، ص482.

(3) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة، ط2، 1961، ص256. وكتابه القضاء الإداري، ك1، 1976، ص676.

(4) العدل العليا 67/15، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1967، ع6، ص734.

(5) الدكتور حنا إبراهيم ندّة، المرجع السابق، ص360. العدل العليا، 78/80، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1979، ع2، ص174.

القانون إلى آخر بممارسة جزء من اختصاصه. وتأسيساً على ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «من القواعد التي استقر عليها الفقه الإداري أنه إذا أنيطت صلاحية بمرجع معين فإنه يجب أن يمارسها هذا المرجع بنفسه ولا يحق له أن يفوض أحد بممارستها إلا بنص قانوني صريح»[1].

أما الحلول في الاختصاص فيعني: «أن يصبح صاحب الاختصاص عاجزاً لسبب من الأسباب عن ممارسة اختصاصه، فيحل محله موظف آخر يمارس جميع اختصاصاته»[2]. وقد قضت محكمة العدل العليا بقولها: «أن الحلول غير جائز إلا بنص في القانون»[3].

ولم يتعرض القانون الأردني لمبدأ الحلول، إلا أن قانون الإدارة العامة رقم (10) لسنة 1965 وفي المادة (3) منه ينص على أنه: «إذا فك ارتباط أية دائرة بإحدى الوزارات وربطت بوزارة أخرى وفقاً لأحكام المادة (120) من الدستور فإن كافة الصلاحيات المنوطة بالوزير أو وكيل الوزارة أو المدير بموجب أي قانون أو نظام له علاقة بالدائرة تنتقل إلى الوزير الجديد أو وكيل الوزارة أو المدير كل حسب ما يخصه»[4].

وبالتالي يعتبر القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص إذا صدر بناءً على تفويض باطل أو بناء على حلول مخالف للقانون. وقد يصدر القرار الإداري من فرد عادي أو من موظف لا يملك حق إصدار القرارات الإدارية أصلاً أو من موظف انقطعت علاقته بالوظيفة، وهنا – وبنظر جانب من الفقه – يكون القرار منعدماً[5].

---

(1) العدل العليا 83/68، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1985، ع1، 2، ص72.

(2) الدكتور حنّا ندّة، المرجع السابق، ص365، الدكتور ماجد الحلو، القضاء الإداري، 1985، ص383، 1995، ص374.

(3) العدل العليا 56/83، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1956، ع11، ص672.

(4) المادة (3) من قانون الإدارة العامة رقم (10) لسنة 1965.

(5) الدكتور علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص537.

الصورة الثانية: عدم الاختصاص الموضوعي

وتتحقق هذه الصورة إذا أصدر رجل الإدارة قراراً في موضوع معين، جعله المشرع من اختصاص موظف آخر أو هيئة أخرى[1]. وهذا هو عدم الاختصاص الإيجابي وبهذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: «لا يوجد في قانون منع الجرائم ولا في أي تشريع نص يخول المحافظ صلاحية وضع أي شخص تحت العلاج في المركز الوطني للصحة النفسية، مما يشوب القرار الطعين عيب عدم الاختصاص ومخالفة القانون»[2]. وهناك عدم الاختصاص السلبي ويتمثل في امتناع الموظف عن إصدار قرار يختص به ظناً منه أنه يخرج عن دائرة اختصاصه، ويمكن الطعن في القرار الضمني الناشئ عن امتناع الإدارة عن ممارسة اختصاصاتها، وفي ذلك قررت محكمة العدل العليا بأنه: «يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها، عملاً بأحكام المادة (11) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992»[3].

ويتحقق عدم الاختصاص الموضوعي بصور متعددة، هي:

أ. اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية موازية

وتتمثل هذه الصورة باعتداء جهة إدارية معينة على اختصاص جهة إدارية أخرى لا تربطها بها علاقة تبعية أو رقابة، بل أنها موازية لها في الهرم الإداري، كاعتداء وزير على اختصاص وزير آخر نظراً لعدم دقة تحديد الاختصاصات بين الوزارتين[4].

---

(1) الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص697. الدكتور علي شطناوي، المرجع السابق، ص537. الدكتور حنا ندّة، المرجع السابق، ص356. الدكتور ماجد الحلو، المرجع السابق، ص377.

(2) العدل العليا 96/19، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع7، 8، ص1697.

(3) العدل العليا 93/7، هـ.ع، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1993، ع6 ص1159. العدل العليا 96/272، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4419.

(4) العدل العليا 96/125، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع3، ص1088.

ب. اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه

كأن يصدر الوزير قراراً من اختصاص مجلس الوزراء أو من اختصاص رئيس الوزراء. وبذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: «ما لم يكن هناك نص في القوانين والأنظمة يجيز للوزير نقض أو تعديل ما قد أقره مجلس الوزراء فإن أي قرار يتخذه الوزير بهذا الصدد يعتبر خارجاً عن اختصاصه»[1].

وقضت أيضاً بقولها: «وعليه ولما كان القرار المشكو منه يستند إلى تقرير مدير مديرية العمل والتشغيل في المدينة الصناعية وليس من مفتشي العمل الذي تنحصر فيهم صلاحية التفتيش والتحقيق والتنسيب بإجراءات قانونية حول المخالفة المنسوبة للمستدعي مما يجعل القرار المبني على التقرير الصادر عن جهة غير مختصة باطلاً»[2].

وهذا خلافاً لما قررته في حكم سابق لها حيث كانت قد توسعت في تقرير الانعدام حيث قضت: «إن قرار وزير الزراعة بتسجيل الحصص بأسماء المستدعين تنفيذاً لحكم محكمة العدل العليا الصادر في مواجهة مجلس الوزراء هو قرار باطل بطلاناً جسيماً ينحدر به إلى درجة الانعدام لصدوره عن جهة غير مختصة بإصداره ذلك لأن وزير الزراعة غير مخاطب بحكم الإلغاء المذكور بل مجلس الوزراء»[3].

ونعتقد أن محكمة العدل العليا قد أحسنت عملاً برجوعها عن قضائها السابق إذ أخذت تقرر بطلان القرارات الإدارية التي يعتدي فيها المرؤوس على اختصاصات رئيسه (أي عدم اختصاص بسيط) وليس الانعدام وذلك على غرار أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية.

---

(1) العدل العليا 55/72، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1956، ع5، ص270.

(2) العدل العليا 96/132، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4199. العدل العليا 97/406، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1998، ع9، ص3242.

(3) العدل العليا 80/75، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ع10، ص1667.

ج. اعتداء الرئيس على اختصاص المرؤوس

الأصل أن للرئيس على مرؤوسيه سلطة الرقابة والتوجيه التي تخوله حق تعديل قرارات المرؤوس أو حتى ممارسة اختصاصاته بدلاً منه إذا اقتضى الصالح العام ذلك، والسبب في ذلك أن السلطة الدنيا لا تعتبر مسؤولة سياسياً أمام مجلس النواب، والمسؤول عن أعمالها سياسياً هو الوزير، ولهذا كان من حق الوزير أو مجلس الوزراء أن يشرف على جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، وذلك تطبيقاً لنص المادة (47) من الدستور الأردني: «الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته».

غير أن هناك حالات يمنح فيها القانون المرؤوس حق إصدار بعض القرارات دون تعقيب من رئيسه، فلا يكون للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوس في اتخاذ هذا القرار، وقد قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بقولها: «شرعت قواعد الاختصاص لتضع قواعد ملزمة للإدارة تحقيقاً للصالح العام، ويترتب على مخالفة هذه القواعد بطلان القرار الإداري، وقد أناطت المادتان (52، 55) من قانون السير رقم (1984/14) بلجنتي السير الفرعية والمركزية صلاحية منح تصاريح تسيير باصات نقل الركاب سواء أكانت مؤقتة أو دائمة، وعليه فإن تجاوز وزير الداخلية سلطته أو صلاحيته، بموافقته على تجديد التصريح المؤقت الممنوح للباص العامل على خط قرى مأدبا يعتبر مشوباً بعيب عدم الاختصاص وباطلاً»[1].

وهذا القرار أيضاً يمثل عدول محكمة العدل العليا عن قضائها السابق، حيث كانت قد قررت الانعدام لهذه القرارات وليس البطلان، ونحن نرى أنها اتخذت (بهذا الحكم) موقفاً حكيماً حيث أن التوسع في مفهوم الانعدام يرتب آثاراً ونتائج عديدة يجب أن تنحصر في أنواع معينة من القرارات.

ومن أمثلة أحكامها في هذا الشأن ما قضت به بقولها: «يجري تعيين الموظفين غير المصنفين والموظفين المؤقتين وعزلهم وزيادة رواتبهم بقرار من وكيل الوزارة بناءً على تنسيب لجنة مؤلفة من ثلاثة من كبار موظفي الوزارة يعينهم الوزير...، وعليه فإن

---

(1) العدل العليا 95/40، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع11، 12، ص3128.

قرار الوزير القاضي بعزل الموظفة...، يكون قد صدر عن مرجع غير مختص بإصداره ويكون القرار منعدماً ويتعين إلغاؤه»[1].

وهناك حالات أخرى يخضع بها المرؤوس في ممارسة اختصاصه لرقابة الرئيس، فيتعين على الرئيس أن ينتظر حتى يباشر المرؤوس اختصاصاته ومن ثم يمارس رقابته التي تخوله إياها سلطته الرئاسية، أما إذا كان الاختصاص مشتركاً بين الرئيس والمرؤوس معاً، فلا ينفرد الرئيس بممارسة الاختصاص، ويكون للمرؤوس ممارسة اختصاصه في الحدود التي لا تتعارض مع اختصاص الرئيس.

د. اعتداء الهيئات المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية

تقوم الهيئات اللامركزية (هيئات إقليمية أو مرفقية) بممارسة الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون الذي أنشأها، وأن الإدارة المركزية ليس لها أن تمارس في رقابتها على الهيئات اللامركزية إلا ما نص عليه صراحة في القانون، فبالنسبة للقرارات التي تخضع لوصايتها ليس لها إلا أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي يحددها القانون[2]. فلا يجوز للإدارة المركزية كسلطة وصاية إدارية أن تجرد الهيئات اللامركزية من اختصاصاتها وتمارسها بنفسها، بل يتعين عليها احترام حدود اختصاصها، وإن خرجت على ذلك عُدَّ خروجها اعتداء على استقلال هذه الهيئات اللامركزية وعلى شخصيتها القانونية المقررة لها. وبالتالي يتعين على الهيئات المركزية احترام حدود اختصاصها، وأن لا تحل نفسها محل الهيئات اللامركزية في اتخاذ قرارٍ ما، أو أن تعدّل في تلك القرارات أو تستبدل غيرها بها وإلا اعتبرت قراراتها مشوبةً بعيب عدم الاختصاص[3].

---

(1) العدل العليا 85/136، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1986، ع6، ص756.

(2) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص756. الدكتور حنا ندّة، المرجع السابق، ص359.

(3) العدل العليا 78/78، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1979، ع11، ص1641.

هـ. اعتداء الهيئات اللامركزية على اختصاص الهيئات المركزية

قد تقوم الهيئات الإقليمية أو المصلحية بالاعتداء على اختصاص الهيئات المركزية وبالتالي تكون قراراتها مشوبةً بعيب عدم الاختصاص.

ومثال ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا بأنه لا يجوز لأمين العاصمة (عمان) بوصفه ممثلاً للسلطة المحلية أن يعتدي على اختصاص رئيس الوزراء، "فإذا لم يحدد رئيس الوزراء بتنسيب من مجلس أمانة العاصمة (عمان) المهن التي يجوز ممارستها في كل منطقة من المناطق التنظيمية، كما أن مجلس الأمانة لم يصدر قراراً بسحب أية رخصة من رخص المستدعين وإغلاق محلاتهم كما تقضي بذلك أحكام القواعد المرعية في قانون رخص المهن المعمول به في مدينة عمان، فإن القرار الصادر عن أمين العاصمة منفرداً بمنع المستدعين من ممارسة مهنهم في شارع معين يكون قد صدر عن جهة غير مختصة ويتوجب إلغاؤه" [1].

و. اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة التشريعية أو السلطة القضائية

إذا خرجت السلطة الإدارية عن نطاق دائرة الأعمال الإدارية واعتدت على اختصاص السلطة التشريعية (أي أن تنظم أمراً جعله الدستور من اختصاص المشرع) كان قرارها معيباً بعيب عدم الاختصاص ويعتبر هنا القرار منعدماً[2]. كأن تنشئ عقوبة بقرار إداري فيكون القرار منعدماً إذ لا عقوبة إلا بنص في القانون. وإذا تناول القرار الإداري أمراً من اختصاص السلطة القضائية كأن تفصل في منازعة قضائية تختص المحاكم بالفصل فيها (كالحكم الصادر عن مجلس نقابة الأطباء بإخلاء

---

(1) العدل العليا 82/29، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1982، ع10، ص1367. راجع أيضاً العدل العليا 1954/3/28، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1954، ص299.

(2) العدل العليا 96/125، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع3، ص1088. العدل العليا 78/131، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1979، ص1152.

عيادة)، فيكون القرار الصادر بهذا الشأن منعدماً[1]. (والقرار الصادر عن أمين عمان بترحيل المشتل)[2].

الصورة الثالثة: عدم الاختصاص المكاني

إذا أصدرت الجهة الإدارية المختصة قراراً خارج نطاق دائرة اختصاصها الإقليمي كان هذا القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص المكاني. ذلك أنه إذا كان لبعض رجال الإدارة كرئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء ونوابهم أن يمارسوا اختصاصاتهم على إقليم الدولة بأسره، فإن البعض الآخر منهم كالمحافظين ليس لهم ممارسة اختصاصاتهم إلا في نطاق مكاني محدد طبقاً للقانون[3].

فإذا أصدر الموظف الإداري (الرئيس الإداري أو الهيئة الإدارية) قراراً يتعلق بأشخاص أو أشياء لا تدخل أو تندرج ضمن دائرة اختصاصه الإقليمي فإن قراره يكون باطلاً لصدوره عن جهة غير مختصة مكانياً ويستوجب الإلغاء.

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «ينحصر اختصاص المتصرف بموجب قانون إدارة القرى بأن يحيل إلى التحكيم النزاع المتكون بين أشخاص يقيمون في المدينة... فإذا أصدر المتصرف قراراً بإحالة الخلاف المتكون بين مقيمين في القرية والمدينة إلى التحكيم فيكون قد تجاوز اختصاصه ويتعين إلغاؤه...»[4].

الصورة الرابعة: عدم الاختصاص الزماني

ويقصد به أن صاحب الاختصاص يجب أن يمارس اختصاصه خلال المدة الزمنية التي يثبت فيها هذا الاختصاص طبقاً للقانون، وتأسيساً على ذلك فإن القرار الصادر من الموظف قبل تعيينه في الوظيفة (وهو ما نطلق عليه إصدار قرارات إدارية لا ترتب

---

(1) العدل العليا 80/85، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ع8، ص1396.

(2) العدل العليا 95/278، 1995/12/23، غير منشور.

(3) الحلو، المرجع السابق، 1985، ص385، 1995، ص377.

(4) العدل العليا 79/10، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1979، ص171.

راجع أيضاً حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 20، تاريخ 1968/11/27، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص415.

آثارها القانونية إلا في تاريخ متأخر لتاريخ نفاذها) أو بعد تركه لها بسبب النقل أو الترقية أو الاستقالة أو الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة يعتبر باطلاً ومنعدماً[1]. كما أنه لا يجوز للمجالس الإدارية المنتخبة ومجالس الإدارة في المؤسسات العامة إصدار قرارات قبل بدء المدة الزمنية المحددة لممارسة اختصاصها أو بعد انتهاء المدة القانونية المحددة لها وإلا اعتبرت قراراتها معيبة بعدم الاختصاص الزماني فقضت محكمة العدل العليا بقولها: «من الثابت بالمستندات المبرزة وأقوال الفريقين أن تعيين مجلس إدارة المؤسسة كان بتاريخ 1971/8/23 وينتهي بتاريخ 1975/8/22، وحيث أنه بعد تاريخ انتهاء مدة المجلس وقبل صدور القرار بإنهاء خدمة المستدعي لم يصدر قرار من المرجع المختص بتشكيل مجلس إدارة جديد فإن (قرار إنهاء الخدمة) يعتبر مخالفاً للقانون لصدوره من مجلس بعد انتهاء مدته»[2].

وقد يحدد المشرع مدة زمنية معينة لاتخاذ القرار خلالها، إلا أن أثر انقضاء المدة على اختصاص رجل الإدارة يتوقف على إرادة المشرع، فقد يرتب على مخالفتها البطلان إذ قد تكون صريحة بضرورة اتخاذ القرار خلال المدة المعينة تحت طائلة البطلان، أو أن تكون ضمنية، كأن تكون مشروطة لمصلحة الأفراد، فتعد القرارات الصادرة بعد انتهاء هذه المدة معيبة بعيب عدم الاختصاص الزماني. وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «إن قصد الشارع بالشرط المنصوص عليه في المادة الرابعة من قانون الاستملاك رقم (6) لسنة 1980 (صدور قرار مجلس الوزراء بالاستملاك خلال مدة الستة أشهر من تاريخ انتهاء مدة الإعلان) هو الإفصاح عن رغبته في سرعة تنفيذ القانون وبناءً على ذلك فلا يعتبر القرار الصادر بعد انقضاء هذه المدة قراراً منعدماً وإنما يعتبر مشوباً بعيب عدم الاختصاص البسيط وقابلاً للإبطال والإلغاء قضائياً إذا قُدم الطعن خلال المدة القانونية»[3].

---

(1) الدكتور علي شطناوي، المرجع السابق، ص545. الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص774، الدكتور ماجد الحلو. المرجع السابق، 1985، ص384، 1995، ص375.
(2) العدل العليا 79/10، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1979، ص171.
(3) العدل العليا 87/167، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1989، ع9، ص1548.

وقد يستهدف المشرع من تحديد المدة حث الإدارة لاتخاذ القرار خلالها على وجه السرعة دون أن يرتب على مخالفتها سلب اختصاص رجل الإدارة، ومن ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بقولها: «أن الدفع بأن المجلس التأديبي أصدر قراره النهائي بعد مدة تزيد على تسعين يوماً المنصوص عليها في المادة (144/أ) من نظام الخدمة المدنية يجعل قراره باطلاً، هو دفع مستوجب الرد ذلك لأن حصر المدة المنصوص عليها في المادة المذكورة أعلاه هو إجراء تنظيمي لا يترتب عليه البطلان[1]». كذلك ما يستفاد من نص المادة (8/أ) من قانون رخص المهن حيث تنص على أن: «يقدم طلب الحصول على الرخصة إلى رئيس البلدية على النموذج المقرر مرفقاً بالمستندات والبيانات المطلوبة وذلك قبل البدء بممارسة المهنة فعلاً، وعلى رئيس البلدية أن يصدر موافقته على الطلب إذا كان مستوفياً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون خلال شهر واحد من تاريخ تقديم الطلب»[2].

2. ركن الشكل والإجراءات

ويقصد به أن تعبر الإدارة عن إرادتها المنفردة بالشكل الذي يتطلبه القانون (أي مراعاة القواعد الإجرائية أو الشكلية الواجب إتباعها من قبل الإدارة عند إصدار القرارات الإدارية).

والأصل أنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدورها، ما لم ينص المشرع أو يجري العرف على خلاف ذلك[3]. فإذا اشترط المشرع شكلاً معيناً يجب احترام هذا الشرط وإلا قُضي بإبطال القرار.

العدل العليا 81/16، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ص1842.

(1) العدل العليا 94/111، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع11، 12، ص3159.
راجع أيضاً: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية تاريخ 1955/3/21، س9ق، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص284. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1487، تاريخ 1965/5/5، س7ق، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص1239.

(2) المادة (8/أ) من قانون رخص المهن رقم (2) لسنة 1979.

(3) الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق، ص263.

فقد يتطلب المشرع ضرورة صدور القرار الإداري في شكل معين كأن يكون مكتوباً، أو أن يكون مسبباً، حينئذٍ يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرار يترتب على إهماله بطلان القرار[1].

وقد يفرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد أو هيئة من الهيئات وإن كان الرأي غير ملزم للإدارة في ذاته، وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا: «إذا فرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد أو هيئة من الهيئات، فإنه يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار ولو كان الرأي بحد ذاته غير ملزم للإدارة وإن إغفاله يشكل إهداراً لضمانات كفلها القانون من إيجاد رأي بجانب الوزير ليستعين به كضمانة من الضمانات التي قررها المشرع لصالح الأفراد وينبني على ذلك بطلان القرار الإداري الذي لم يراعِ ما ذكر»[2].

3. ركن المحل

محل القرار الإداري: هو الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري حالاً ومباشرة، سواء اتخذ هذا الأثر صفة الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء في المراكز القانونية، ويختلف الأثر القانوني بحسب نوع القرار، فإذا كان القرار تنظيمياً فإنه يولد مراكز قانونية عامة ومجردة، وإذا كان فردياً فإنه ينشئ مركزاً فردياً أو خاصاً، فالجزاء التأديبي المفروض على الموظف الذي اخلّ بواجبه الوظيفي يفرض عليه وحده بالذات دون غيره.

وحتى يكون القرار الإداري سليماً في محله يجب أن يكون المحل جائزاً قانوناً أي مشروعاً بموجب القواعد القانونية، وأن يكون ممكناً من الناحية العملية (أي أن لا يستحيل تنفيذ القرار)، فالقرار الصادر بهدم منزل قد انهار فعلاً قرار إداري معدوم، لقيامه على محل غير ممكن التنفيذ من الناحية العملية.

---

(1) العدل العليا، 82/50، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1982، ع12، ص1490.

(2) العدل العليا 82/9، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1983، ع2، ص181.

4. ركن الغاية

أي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها والأصل أن تكون المصلحة العامة هي الغاية التي يستهدفها القرار الإداري وإلا كان معيباً في غايته[1].

وقد عرّفت محكمة القضاء الإداري عيب الغاية بقولها: «إن عيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون الجهة الإدارية قد أصدرته لباعث لا يتعلق بالمصلحة العامة»[2].

وقد لا يكتفي المشرع بتحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع، بل يخصص هدفاً معيناً، فيجب عندئذٍ أن يستهدف القرار هذا الهدف الخاص الذي عينه القانون بالإضافة إلى المصلحة العامة عملاً بقاعدة "تخصيص الأهداف" التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له، فإذا خرج القرار على هذه الغاية – ولو كان هدفه تحقيق المصلحة العامة ذاتها – كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً.

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «... وإن إساءة استعمال السلطة يعني أن يقوم المجلس البلدي أو الإدارة باستعمال سلطته وصلاحيته التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة، أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون...»[3].

---

(1) العدل العليا 64/83، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1965، ع1، ص2. العدل العليا 78/126، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1980، ع2، ص150. العدل العليا 81/94. مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1983، ع1، ص12.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 12/968 ق – 1960/1/12، س14، ص192.

(3) العدل العليا 96/153، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4290.
العدل العليا 94/12، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع3، 4، ص594.

5. ركن السبب

وهو حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما، فهو مجرد إشارة تبدو لرجل الإدارة فتبين له أنه لا مانع لديه من مباشرة سلطاته إذا تحققت لديه الشروط الأخرى[1].

وهكذا فإنه يجب أن توجد حالة واقعية أو قانونية سابقة على كل قرار إداري وخارجة عنه تبرر إصداره وتمثل السبب الباعث لاتخاذه، ولا يكون القرار الإداري صحيحاً إلا إذا كان لديه سبب صحيح[2]. والأصل أن الإدارة ليست ملزمة بأن تذكر سبب تدخّلها، ولكنها إذا ذكرته خضع لرقابة القضاء الإداري[3].

بعد أن عرضنا لماهية القرار الإداري وأركانه، سنتناول بحثنا في عيب السبب في ثلاثة فصول:

الفصل الأول: ماهية عيب السبب في القرار الإداري

الفصل الثاني: رقابة القضاء الإداري على عيب السبب في القرار الإداري

الفصل الثالث: إثبات عيب السبب في القرار الإداري

---

(1) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة، 1976، ص197، وكتابة مبادئ القانون الإداري، ك3، 1979، ص140. وكتابه مبادئ القانون الإداري، ط7، 1965، ص880.

(2) العدل العليا 80/57، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ع7، ص1240. العدل العليا 82/120، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1983، ع5، ص652.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية، 31 – 2، 1956/3/17، 555/67/1. وحكمها رقم 1519 – 2، 1956/2/15، 215/25/2، مشار إليهما في مجموعة أحكامها في عشر سنوات (1955 – 1965)، 1966، ص16. العدل العليا 54/31، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1954، ع9، ص680. العدل العليا 53/47، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1954، ع1، ص7.

الفصل الأول

ماهية عيب السبب في القرار الإداري

المبحث الأول

نشأة وتطور عيب السبب في القضاء الإداري المقارن

أولاً: تطور عيب السبب في قضاء مجلس الدولة الفرنسي

ثانياً: تطور عيب السبب في القضاء المصري

ثالثاً: تطور عيب السبب في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية

المبحث الثاني

تعريف سبب القرار الإداري

أولاً: تعريف الفقه الإداري لسبب القرار الإداري

ثانياً: تعريف القضاء الإداري لسبب القرار الإداري

المبحث الثالث

موقع عيب السبب بين عيوب القرار الإداري الأخرى

المطلب الأول: موقف الفقه الإداري المقارن من تحديد مكان عيب السبب بين أوجه الإلغاء الأخرى

أولاً: اتجاه ينكر فكرة السبب في القرار الإداري

ثانياً: الاتجاه الذي أقر بفكرة السبب على أساس وجه مخالفة القانون

ثالثاً: الاتجاه الذي يرى أن عيب السبب وجه مستقل للإلغاء قائم بذاته

المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري المقارن من تحديد مكان عيب السبب بين أوجه الإلغاء الأخرى

الفصل الأول

ماهية عيب السبب في القرار الإداري

يعتبر سبب القرار الإداري ركناً رئيسياً وأساسياً من أركانه ذلك أن القرار الإداري هو تصرف قانوني لا يقوم دن أن ينهض سبب يبرر إصداره[1]، وبخلاف ذلك يكون القرار معيباً بعيب السبب، ويكون لمن له مصلحة أن يطعن بهذا القرار طالباً إلغاءه.

وسنتعرف على ماهية عيب السبب في القرار الإداري من خلال ثلاثة مباحث نتناول في **المبحث الأول:** نشأة وتطور عيب السبب في القضاء الإداري المقارن. وفي **المبحث الثاني:** تعريف سبب القرار الإداري. وفي المبحث الثالث: موقع عيب السبب بين عيوب القرار الإداري الأخرى.

(1) العدل العليا 94/229، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع1، 2، ص121.

المبحث الأول

نشأة وتطور عيب السبب في القضاء الإداري المقارن

أولاً: تطور عيب السبب في قضاء مجلس الدولة الفرنسي

لم تظهر أوجه الطعن بالإلغاء في دعوى تجاوز السلطة كلها دفعة واحدة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وإنما كانت ثمرة تطور تاريخي طويل، فبعد أن كان المجلس لا يحكم بالإلغاء إلا بناء على عيب عدم الاختصاص، ظهر وجه الطعن بالإلغاء لعيب مخالفة الشكل، وقد تركز الطعن في هذين السببين من سنة (1790) إلى سنة (1864) حيث جاء مجلس الدولة الفرنسي بسبب ثالث هو عيب الانحراف بالسلطة[1].

والجدير بالذكر أنه كان هناك في الأصل طعن بالإلغاء لمخالفة القانون والحقوق المكتسبة، إلا أن مجلس الدولة ومراعاة لصالح المتقاضين إثر صدور مرسوم سنة 1864 الذي نص على «إعفاء المتقاضين من توكيل محامٍ ومن مصاريف الدعوى عند الطعن بتجاوز السلطة» رأى أن يدمج في الطعن بتجاوز السلطة الطعن بمخالفة القانون والحقوق المكتسبة.

وإثر هذا التحول أصبح الطعن بتجاوز السلطة يستند إلى أسباب أربعة:

1. عيب عدم الاختصاص
2. عيب الشكل
3. عيب الانحراف بالسلطة.
4. عيب مخالفة القانون والحقوق المكتسبة[2].

---

(1) الطعن بتجاوز السلطة هو دعوى يطلب بمقتضاها صاحب الشأن من القضاء الإداري إلغاء قرار غير مشروع صادر من السلطة الإدارية، د. علي سمير صفوت، مجلس الدولة قاضي الوقائع، مجلة مجلس الدولة، 1954، ص330.

(2) د. علي سمير صفوت، المرجع السابق، ص331. د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، المرجع السابق، ص42-52. د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، 1952، ص3 وما بعدها.

إلا أن قاضي دعوى تجاوز السلطة في فحصه لأوجه الطعن هذه لم يكن يتعرض لفحص الوقائع المتنازع عليها، ولم يبسط مجلس الدولة الفرنسي في خصوص دعوى تجاوز السلطة، رقابته على الوقائع إلا في تاريخ حديث نسبياً يرجع إلى أوائل هذا القرن إذ كان يقصرها على الجانب القانوني للنزاع فقط وذلك قياساً على قضاء محكمة النقض.

وقد كان ذلك محل نقد من الفقه الإداري لسببين:

أولاً: أنه إذا كان القانون يحظر على محكمة النقض التصدي لبحث الوقائع، فإن مجلس الدولة لا تقيده أية نصوص تشريعية في هذا الخصوص.

ثانياً: أن محكمة النقض إذا كانت تقتصر في بحثها للنزاع على الجوانب القانونية فقط، فإن ذلك مرده إلى أنها تستطيع أن تعتمد على سبق دراسة محكمة الموضوع للوقائع وفحصها فحصاً كافياً، على خلاف الحال بالنسبة لمجلس الدولة إذ أن الطعن أمامه بتجاوز السلطة، يستهدف إلغاء قرار صادر من السلطة الإدارية الملزمة لا من محكمة قضائية[1].

وإزاء تطور تقدير المجلس لمهمته في الرقابة على أعمال الإدارة فقد أقر لنفسه سلطة فحص الوقائع المؤسسة عليها القرارات المطعون بها أمامه. وقد فرض مجلس الدولة الفرنسي رقابته على الوقائع في أول حكم له عام 1907م بمقتضى حكم (MONOD)[2]، وعلى وجه صريح بمقتضى حكم أساسي صدر في 13/مايو/1910م تحت عنوان (DESSAY)[3].

---

(1) د. محمد حسنين عبد العال 1971، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، القاهرة، ص6. د. علي سمير صفوت، المرجع السابق، ص332. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، ط3، 1966، ص505، وط4، 1979، ص568.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1907/6/28، MONOD، مجموعة 616 مشار إليه في كتاب د. محسن خليل، القضاء الإداري، ج2، ص506.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1910/5/13، DESSAY، مجموعة 405، مشار إليه في كتاب أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ط1، 1995، ص219.

وقد اتجه المجلس إلى فرض رقابته على الوجود المادي للوقائع التي بنت عليها الإدارة قرارها فقط في الحالات التي تكون فيها هذه الوقائع شرطاً فرضه القانون لتدخل الإدارة ومن الأمثلة على ذلك حكم (CAMINO)[1] الذي ألغى فيه مجلس الدولة القرار الصادر بفصل عمدة إحدى القرى، بحجة أنه لم يسهر على توفير الاحترام اللازم لجنازة تمت في قريته، بعد أن تبين للمجلس عدم صحة هذه الواقعة. وقد جاء في حيثيات الحكم «حيث أن مجلس الدولة لا يستطيع أن يبحث في تقدير ملاءمة الإجراءات المطعون فيها أمامه عن طريق دعوى تجاوز السلطة، إلا أنه يملك البحث في ماديات الوقائع التي سببت هذا الإجراء من ناحية، كما أنه يملك – من ناحية أخرى – في حالة ثبوت الوقائع – المذكورة – أن يبحث فيما إذا كانت هذه الوقائع تبرر قانوناً الجزاءات المتخذة»[2].

وقد كان من الطبيعي أن يراقب مجلس الدولة الفرنسي إلى جانب مراقبة صحة الوقائع المادية وثبوت وجودها كذلك الوصف والتكييف القانوني الذي يعطى لهذه الوقائع[3]، فقد فرض مجلس الدولة رقابته على تكييف الإدارة للوقائع في الحالات التي يكون فيها وجود هذه الوقائع شرطاً ألزم المشرع الإدارة بمراعاته.

وقد تتابعت اجتهادات مجلس الدولة في نفس الاتجاه، فصدر حكمه الشهير في قضية (جومل)[4]. التي تتلخص وقائعها في أن: «المادة (118) من القانون الصادر في 13 يوليو سنة 1911 خوّلت المحافظ أن يرفض منح الترخيص بالبناء، إذا كان مشروع البناء المقترح سيترتب عليه تشويه جمال أحد المناظر أو المواقع الأثرية، وعلى هذا الأساس رفض محافظ باريس الترخيص لأحد المواطنين بالبناء في ميدان (بوفو)، بحجة

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1916/1/14، CAMINO، مجموعة 15، تقرير كورني، مشار إليه في كتاب أحمد يسري، المرجع السابق، ص229.

(2) هذا مع ملاحظة أن حكم CAMINO يتميز علاوة على مراقبة الوقائع المادية مراقبة التكييف القانوني للوقائع.

(3) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص507.

(4) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1914/4/4، جومل، مجوعة 488 مشار إليه في كتاب أحمد يسري، المرجع السابق، ص219–221.

أن هذا البناء من شأنه تشويه الشكل الأثري للميدان، فطعن السيد جومل في هذا القرار أمام مجلس الدولة، الذي قرر ضرورة التحقق مما إذا كان ميدان بوفو يعتبر ساحة أثرية أم لا، ثم التحقق مما إذا كان من شأن البناء الذي يزمع السيد جومل تشييده من شأنه تشويه الميدان، وقد قرر مجلس الدولة أن تكييف الميدان بأنه أثري تكييف غير سليم، ولذا حكم بإلغاء القرار»[1].

فالنزاع في هذه القضية لم يكن يدور حول وجود واقعة معينة، وإنما كان يدور حول صحة تكييف الإدارة للوقائع[2]. ويعد هذا الحكم اتجه قضاء مجلس الدولة إلى تقرير رقابته على الوقائع حتى في الحالات التي لا تلتزم فيها الإدارة بأن تستند في قرارها إلى وقائع معينة.

وقد تمثل هذا الاتجاه في قضية (DE-NOUE)[3]. حيث ألغى مجلس الدولة قرار إحالة أحد الضباط إلى الاستيداع حيث تبين أن الأخطاء المنسوبة له في القرار لم تصدر منه، إذ قرر أنه «مع التسليم بما يتمتع به الوزير من سلطة تقديرية واسعة، في خصوص استبقاء كبار الضباط في مناصبهم أو إحالتهم إلى التقاعد، وذلك في ضوء تقديره لصالح العمل، إلا أنه لا يستطيع تأسيس قراره في هذا الصدد على وقائع غير صحيحة».

ثم صدرت بعد ذلك مجموعة من الأحكام في مجال رقابة المجلس على سبب القرار الإداري منها الحكم الصادر في قضية (TREPONT)[4]. التي تتلخص وقائعها في أن الإدارة (وزير الداخلية) فصلت مدير الإقليم السيد (TREPONT) (بناءً على طلبه)

---

(1) د. سعاد الشرقاوي، الانحراف في استعمال السلطة، مجلة العلوم الإدارية، 1969، ع3، ص146. د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، المرجع السابق، ص369.

(2) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص9.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1918/7/5، مشار إليه لدى د. علي صفوت، المرجع السابق، ص338. ود. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص12. و د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص333.

(4) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1922/1/20، مجموعة 65، تقرير ريفية، تعليق جيز مشار إليه في كتاب أحمد يسري، المرجع السابق، ص231.

على حد زعم الإدارة، فطعن المدير في هذا القرار مؤكداً أنه لم يقدم هذه الاستقالة، فقرر المجلس إلغاء قرار وزير الداخلية «لأن وزير الداخلية بتأسيسه قرار الإحالة إلى التقاعد على أنه تم بناءً على طلبه، يكون قد أقام قراره على واقعة مادية غير صحيحة، وبالتالي يكون قد أعطاه سبباً قانونياً غير موجود، ولذا يتعين إلغاؤه لمجاوزة السلطة».

ويلاحظ أن مجلس الدولة في هذا الحكم قد استخدم ولأول مرة اصطلاح (سبباً قانونياً) وذلك في صدد بحثه عن سند قانوني لتبرير رقابته على الوقائع في الحالات التي لا تكون فيها سلطة الإدارة في اتخاذ القرار مقيدة بمراعاة قيام حالة واقعية معينة، وفي ذات الوقت عدم التزام الإدارة بتسبيب قرارها.

وقد سار مجلس الدولة في ذات الاتجاه في أحكام عديدة لاحقة وبذات الصيغة «إن تأسيس القرار على واقعة غير صحيحة يجعله قائماً على سبب قانوني غير موجود مما يستوجب إلغاء القرار لمجاوزة السلطة»[1].

وهكذا استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذه الأحكام على تبني فكرة (السبب القانوني) بعد أن عجزت فكرة الاختصاص المقيد عن تفسير أحكامه في الحالات التي لا تلتزم فيها الإدارة بأن تستند في قرارها إلى وقائع معينة، أو أن تقوم بتسبيب قرارها، إذ أن ما قرره المجلس سابقاً من أن «عدم وجود الوقائع باعتبارها شرطاً فرضه القانون لممارسة الإدارة لاختصاصها، يؤدي إلى أن يصبح القرار معيباً بعيب مخالفة القانون»، لا يجدي نفعاً في ظل هذه الظروف.

ثم تطور بعد ذلك استخدام المجلس لفكرة السبب، وذلك بمناسبة بحثه لحالات فصل الإدارة لبعض الموظفين بحجة إلغاء وظائفهم، إذ أخذ مجلس الدولة يبحث في أمور قانونية تتعلق بصحة ذلك الإلغاء قانوناً كأن يبحث الحالات التي يجوز فيها الإلغاء

---

(1) حكم BLANCHARD 23/مارس/1923، ALIBERT 17/نوفمبر/1926، مشار إليهما لدى د. محسن خليل، المرجع السابق، 508. ود. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص16.

قانوناً، ومدى اختصاص مصدر القرار بها، هذا إلى جانب بحث مدى قيام هذا الإلغاء من الناحية الواقعية[1].

ومن أمثلة أحكام مجلس الدولة ما قرره في قضية (LEBRE)[2]. إذ ألغى قرار وزير الخارجية بفصل أحد الموظفين بحجة إلغاء وظيفته، لكون هذا الإلغاء يخرج عن اختصاص الوزير حيث لا يملكه بالنسبة لهذه الوظيفة إلا رئيس الجمهورية ولذلك فإن «... الوزير باعتباره أن الوظيفة قد ألغيت يكون قد أسس قراره على سبب قانوني غير موجود». إلا أن مجلس الدولة قد امتنع عن استخدام اصطلاح السبب القانوني في أحكامه بعد ذلك نتيجة للهجوم العنيف الذي شنه جانب كبير من رجال الفقه الفرنسي خشية منهم أن يؤدي ذلك إلى الوقوع في الجدل الذي تثيره نظرية السبب في القانون المدني.

ويرى بعض الفقهاء[3] أن امتناع مجلس الدولة الفرنسي عن استخدام اصطلاح السبب القانوني لا يعد عدولاً منه عن مبادئه التي تمثلت في ضرورة ربط صحة القرار الإداري بالحالة الواقعية أو القانونية السابقة عليه بوصفها سبباً للقرار، دون أن يعنى ببحث نيات رجل الإدارة وبواعثه عند إصدار القرار، كما يرى بعض الفقهاء[4] أن القضاء الإداري الفرنسي قد عمل من خلال رقابته على سبب القرار الإداري على تقرير عيب السبب واستقلاله عن باقي أوجه الإلغاء الأخرى.

---

(1) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص17.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1928/3/24، مشار إليه لدى د. محسن خليل، المرجع السابق، ص508، و د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص17.

(3) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص27. وهذا الرأي يخالف ما يراه د. عصام البرزنجي بقوله: «غير أن مجلس الدولة لم يعد يعتمد على هذه الفكرة (فكرة السبب القانوني) في تأصيل رقابته على الوقائع ولم يذكر هذه العبارة في أحكامه إلا نادراً»، المرجع السابق، ص316.

(4) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص509.

ثانياً: تطور عيب السبب في القضاء المصري

نص المشرع المصري في المادة الثالثة من القانون رقم (122) لسنة 1946 بإنشاء مجلس الدولة على أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري بقوله: «يشترط في الطلبات المنصوص عليها أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، أو إساءة استعمال السلطة».

وقد أخذت بهذا النص قوانين مجلس الدولة المتعاقبة، ونتيجة لحرص مجلس الدولة المصري على الاستفادة من التطور الذي مر به قضاء مجلس الدولة الفرنسي فقد قرر وفي أحكامه الأولى حقه في فرض رقابته على الوقائع التي بنت عليها الإدارة قرارها، إذ قرر: «أن القرار المطعون فيه قد بني على تقرير النائب العام عن حوادث حريق القاهرة وقد انتزعت أسبابه انتزاعاً من عناصر غير صحيحة وغير ثابتة ولا سند لها من الأوراق وقد استخلصت النتيجة التي انتهى إليها القرار بإدانة المدعي استخلاصاً غير سائغ نظراً للظروف والملابسات التي أحاطت بتلك الحوادث، ومن ثم كان القرار المطعون فيه باطلاً لبطلان الأساس الذي قام عليه وصدر على خلاف القانون ويتعين لذلك إلغاؤه»[1].

ولقد باشرت محكمة القضاء الإداري رقابتها على الوقائع بخصوص حالات تمارس فيها الإدارة اختصاصاً مقيداً، وقررت إلغاء القرار كلما ثبت عدم قيام هذه الوقائع، لوقوع الخطأ في تطبيق القانون بسبب الخطأ في فهم الواقع[2].

هذا بالإضافة إلى الحالات التي لم يكن المشرع قد ألزم الإدارة فيها بمراعاة وقائع معينة، وفي هذه الأحكام برزت فكرة السبب وتضمنت أحكام المجلس لأول

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية، 1818/6ق، 1953/12/13، س8، ص420.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية، 257/2ق، 1949/11/15 مشار إليه لدى حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص543.

مرة تعريف السبب بوصفه ركناً في القرار الإداري فعرّفت السبب بأنه: «الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل رجل الإدارة بسلطته الملزمة»[1].

كما قضت في حكم آخر لها بأنه: «... من المفترض في كل قرار إداري — حتى ولو صدر خلواً من ذكر الأسباب — أن يكون مستنداً في الواقع إلى دواعٍ قامت لدى الإدارة حين أصدرته وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره»[2].

نخلص مما تقدم إلى أن محكمة القضاء الإداري قد فرضت رقابتها على الوقائع سواء في حالات الاختصاص المقيد أم الحالات التي لا يلزم فيها المشرع الإدارة مراعاة وقائع معينة، وقررت أن كل قرار إداري يجب أن يستند إلى وقائع معينة تدفع الإدارة إلى التدخل، وهذه الدوافع هي سبب القرار، فإذا ثبت عدم صحتها حق للمحكمة إلغاء القرار لفقدانه أحد أركانه، وهو ركن السبب.

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ نشأتها[3] المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري فقضت في حكم لها بقولها: «السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وللقضاء الإداري أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني، إلا أن للإدارة حرية تقدير أهمية هذه الحالة والخطورة الناجمة عنها وتقدير الجزاء الذي تراه مناسباً في حدود النصاب القانوني المقرر، ورقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية، 1386/5ق، 1953/12/23، س8، ص319. وحكمها رقم 1784/6ق، 1954/6/23، س8، ص1586.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية، 789/5ق، 1953/6/24، س7، ص1747.

(3) أنشأت بموجب القانون رقم (165) لسنة 1955.

على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً فقد قام القرار على سبب وكان مطابقاً للقانون»[1].

وقضت في حكم آخر لها بقولها: «فإن من شأن هذا أن يكشف على وجه سائغ قيام الجريمة التأديبية متكاملة الأركان حيال الطاعنين وإذ قضى الحكم المطعون فيه بمجازاتهم تأديبياً فإنه يكون قد أصاب وجه الحق فيما انتهى إليه متى ثبت أن المحكمة التأديبية على نحو ما تقدم وقد استخلصت النتيجة التي انتهت إليها استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً وكيفتها تكييفاً سليماً وكانت هذه النتيجة تبرر اقتناعها الذي بنت عليه قضائها فإن النعي عليه في هذه الحالة يكون في غير محله جديراً بالرفض»[2].

وقد استقرت هذه المحكمة على هذه المبادئ في أحكامها اللاحقة، موافقة بذلك محكمة القضاء الإداري ومجلس الدولة الفرنسي.

ثالثاً: تطور عيب السبب في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية

نصت المادة (3/10/و) من قانون تشكيل المحاكم النظامية[3] على أنه: «تنظر محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا.. ويشترط في جميع الطلبات الواردة في البنود السابقة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة».

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 1/159ق، 1955/11/15، س1، ص43، مشار إليه لدى حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص497.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 34/2024ق – 1992/7/22، وحكمها رقم 35/1590ق، 1993/12/5 مشار إليهما لدى حمدي عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ط1، 1997، ص927، 928.

(3) المادة (3/10/و) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952.

كما نصت المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا المؤقت[1] على أنه: «ويشترط أن تستند أي دعوى تقدم إلى المحكمة إلى سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

أ. عدم اختصاص الشخص الذي أصدر القرار.

ب. مخالفة القرار لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو الخطأ في تطبيق تلك الأحكام.

ج. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

د. إساءة استعمال السلطة في إصدار القرار».

وأخيراً تنص المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا الحالي[2] على ما يلي: «ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

أ. عدم الاختصاص.

ب. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

ج. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

د. إساءة استعمال السلطة».

ويلاحظ على هذه النصوص الواردة في القوانين السابقة ما يلي:

أولاً: أنه لا يوجد في أي نص منها ما يشير إلى وجود وجه للإلغاء يدعى (عيب السبب) كما هو الحال بالنسبة لأوجه الإلغاء الأخرى كعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل، وعيب المحل، وعيب الغاية، المشار إليها صراحة في النصوص السابقة بحيث يصلح كل واحد منها وبشكل مستقل وقائم بذاته لإلغاء القرار الإداري، سوى ما يمكن أن يحمل عليه (في نظر بعض الفقهاء)[3] ما ورد في الفقرة (ب) من

---

(1) المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة 1989.

(2) المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992.

(3) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص449. د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص250. د. محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص197.

المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا الحالي ونصها «... الخطأ في تطبيق القوانين أو تأويلها» بأنها تدل على عيب السبب.

ثانياً: كنا نتمنى أن ينص المشرع الأردني صراحة على عيب السبب كوجه مستقل من أوجه الإلغاء على غرار العيوب الأخرى حيث أن قضاء محكمة العدل العليا مستقر على اعتبار ركن السبب في القرارات الإدارية ركن مستقل وقائم بذاته وهذا يستلزم بالضرورة وكنتيجة منطقية أن تقضي بإلغاء القرار الإداري المعيب في سببه وبشكل مستقل وقائم بذاته.

فالقرار الإداري لا يكون صحيحاً وسليماً إذا كان يفتقر إلى الأساس القانوني والواقعي الذي يستمد كيانه منه وبالتالي يكون هذا كافياً لإلغائه، فقد قضت محكمة العدل العليا بقولها: «يفترض في كل قرار إداري حتى لو صدر خالياً من ذكر أسبابه أن يكون في الواقع مستنداً إلى دواعٍ قامت لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره»[1].

وقضت في حكم آخر بقولها: «إن سبب القرار الإداري هو ركن رئيسي وأساسي من أركانه التي لا يقوم إلا بها، وعليه يكون القرار غير مبني على أسباب تبرر إصداره، ويكون معيباً بعيب عدم قيام السبب الذي يبرر إصداره»[2].

إلا أنه وبالرغم من عدم النص على عيب السبب صراحة في التشريع الأردني كوجه خامس للإلغاء، فإن قضاء محكمة العدل العليا مستقر على فرض رقابته على الوقائع التي بنت عليها الإدارة قرارها ومنذ أحكامها الأولى، حيث قضت: «أن أسباب القرار تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية ومدى مطابقتها للقانون وما إذا كانت الإدارة في مباشرتها لسلطاتها قد انحرفت فيها أم أنها

---

(1) العدل العليا 96/349، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4351. العدل العليا 94/229، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع1، 2، ص121.
(2) العدل العليا 94/210، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع5، 6، ص1120.

سلكت بها طريق الجادة حتى إذا ظهر أنها غير صحيحة واقعياً أو أنها تنطوي على مخالفة أو خطأ في تطبيق القانون أو تأويله كان القرار معيباً»[1].

كما قضت في حكم آخر لها بأن: «قول رئيس النيابة العامة أن تقدير الأدلة متروك للسلطة الإدارية ذاتها وأن لا رقابة للمحكمة عليها في ذلك قول صحيح إذا كان هناك أدلة قانونية صالحة لاستخلاص الوقائع التي بني عليها القرار، أما إذا انعدمت هذه الأدلة فإن أسباب القرار تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية من جهة مطابقتها للقانون نصاً وروحاً فإذا ظهر أنها غير صحيحة أو أنها منطوية على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله كان القرار معيباً»[2].

وقد استمرت محكمة العدل العليا في فرض رقابتها على الوقائع، إذ قررت في أحد أحكامها الحديثة بأنه: «تخضع الأسباب التي توردها الإدارة كأسباب لقرارها الإداري لرقابة القضاء الذي له التحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للواقع والقانون، فإذا تبين أن هذه الأسباب غير موجودة فيكون القرار فقد سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون»[3]. كما فرضت رقابتها القضائية على الوقائع والأسباب المبررة لإصدار القرار سواء كانت سلطة الإدارة في ممارسة اختصاصاتها سلطة مقيدة أم سلطة تقديرية، حيث قضت بقولها: «استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن كل قرار إداري أياً كانت السلطة التي يصدر عنها مقيدة كانت أم تقديرية يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره، وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط لصحته»[4].

وفي مجال السلطة المقيدة قضت محكمة العدل العليا بأن: «القاعدة العامة في القضاء الإداري لا تجيز إلغاء أو سحب القرارات الإدارية الفردية التي ترتب حقوقاً ومراكز قانونية للأفراد إلا في حالات محددة بيّنها الفقه والقضاء وهي: رضاء صاحب

---

(1) العدل العليا 59/5، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1959، ع1، ص1.

(2) العدل العليا 59/6، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1959، ع2، ص85.

(3) العدل العليا 94/311، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع7،8، ص1587.

(4) العدل العليا 84/125، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1985، ع7، 8، ص1080.

المصلحة، وعدم احترام المستفيد من القرار للالتزامات المفروضة عليه بمقتضى ذلك القرار ، وتغير الظروف المادية التي صدر على أساسها ، وصدور تشريع جديد يؤثر على الحقوق الشخصية والمراكز القانونية بنصوص صريحة ذات أثر رجعي لمقتضيات الصالح العام، وقيام دواعٍ من المصلحة العامة تقتضي إلغاء القرار السليم للحفاظ على الصحة العامة أو الأمن العام أو الاقتصاد الوطني وغيرها من المصالح العامة. وعليه فعدم قيام سبب من هذه الأسباب يستدعي إلغاء قرار المجلس البلدي بتعديل أوضاع الموظفين المستدعين تحقيقاً للمصلحة العامة فيكون قرار لجنة البلدية بإلغاء قرار المجلس البلدي مخالفاً للقوانين والأنظمة مستوجباً الإلغاء»[1].

وقضت في حكم آخر لها بأنه: «تشترط المادة الرابعة من قانون الجنسية رقم (6) لسنة (1954) للحصول على الجنسية الأردنية توفر شرط الإقامة، ولا بد لإثبات هذا الشرط أن يقدم الدليل القاطع عليه من الجهات المختصة المسؤولة عن إقامة الأجانب أو المواطنين العرب في المملكة ولا تثبت الإقامة بامتلاك المستدعي لقطعة الأرض في الأردن ودراسة أبنائه فيها وعليه فيكون القرار الصادر عن مجلس الوزراء بعدم منح الجنسية متفقاً والقانون»[2].

كذلك فقد فرضت محكمة العدل العليا رقابتها على الوقائع عند ممارسة الإدارة لاختصاصها دون أن تكون ملزمة بمراعاة وقائع وشروط معينة، بل بموجب سلطة تقديرية، وهنا وعلى نهج قضاء محكمة القضاء الإداري المصرية صاغت محكمة العدل العليا أحكامها بشكل تعرّف فيه السبب كركن من أركان القرار الإداري ومن خلال أحكامها الموفقة هذه برزت فكرة السبب حيث قضت بأنه: «استقر الاجتهاد على أن المحكمة لا تملك التعقيب على الأدلة التي كون منها المجلس

---

(1) العدل العليا 94/411، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع11، 12، ص3318.

(2) العدل العليا 94/128، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع1، 2، ص79. العدل العليا، 93/324، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع7، 8، ص149. العدل العليا 94/258، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع11، 12، ص3237.

التأديبي عقيدته عندما تكون تلك الأدلة سائغة وذات أصول ثابتة تؤكد قيام الحالة الواقعية والقانونية التي تكون ركن السبب في توقيع الجزاء»[1].

وقضت في حكم آخر لها بقولها: «إن سلطة مجلس الوزراء بإحالة موظفي الدولة ممن تبلغ خدماتهم المقبولة للتقاعد بين عشرين سنة وأربعين وإن كانت سلطة تقديرية إلا أنها تجد حدها بحدود المشروعية، ويُفترض بقرار الإحالة على التقاعد شأن كل قرار إداري آخر لا يلزم القانون مصدره تسبيبه، أن يقوم على سبب أو أسباب تبرر إصداره صدقاً وحقاً (أي في الواقع والقانون) استناداً لقرينة السلامة المفترضة، ولصاحب الشأن أن يثبت العكس بمختلف طرق الإثبات بما فيها القرائن، كما أن لمحكمة العدل سلطة قضائية في تقدير ووزن ما يقدم لها من الأدلة والشواهد التي قد تجدها كافية لتكوين قناعتها بعدم وجود وقائع مادية تصلح سبباً للقرار، وأن السبب الذي برر إصداره مخالفاً للقانون»[2].

ونحن نرى في وجود ركن السبب كركن هام وأساسي في القرار الإداري أمر جوهري إذ يجب أن يقوم القرار الإداري على أساس سليم وسند قانوني يستمد كيانه ووجوده منه وفي انعدام هذا الركن الأساسي يصبح القرار معيباً بعيب السبب مما يستوجب إلغاؤه، حيث أن رقابة القضاء الإداري تنصب في معظمها على التحقق من وجود سبب للقرار الإداري إذ يجب أن لا تصدر الإدارة قراراً ما إلا لسبب دفعها إلى ذلك على أن يكون هذا السبب صحيحاً من الناحية القانونية والواقعية، وموجوداً حقيقةً وليس وهمياً مما يسبغ صفة المشروعية على القرار الإداري وبالتالي حماية حقوق الأفراد، مما يقتضي اعتبار القرار الفاقد لسببه وبالتالي ركن من أركانه قراراً معيباً بعيب السبب وبالتالي إلغاؤه.

---

(1) العدل العليا 93/289، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع7، 8، ص1490. العدل العليا 93/131، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1993، ع12، ص2371. العدل العليا 95/361. مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع3، ص1011.

(2) العدل العليا 93/2هـع، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1993، ع10، 11، ص1866.

المبحث الثاني

تعريف سبب القرار الإداري

أولاً: تعريف الفقه الإداري لسبب القرار الإداري

اهتم الفقه الإداري بتعريف فكرة السبب في القرار الإداري، ففي الفقه الإداري الفرنسي عرّفه العميد (ديجي):

«إن فكرة السبب تقوم بدور الباعث الملهم الذي يثير مجرد الفكرة لدى رجل الإدارة في أن يقدم على اتخاذ العمل القانوني»[1].

أما العميد هوريو فقد عرّف السبب القانوني بقوله: «إن السبب القانوني في القرار الإداري هو الواقعة الدافعة التي تدرج هذا القرار في طائفة قانونية معينة، وأن فكرة السبب القانوني مرتبطة بفكرة الطائفة القانونية»[2].

وفي الفقه الإداري العربي، يعرّفه بعض الفقهاء بأنه: «حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما»[3].

كما يعرّفه البعض الآخر بأنه: «الظروف أو الوقائع المادية أو القانونية التي بني عليها القرار أو التي كان وجودها هو السبب الدافع إلى إصدار القرار»[4].

وفي الفقه الأردني يعرّفه بعض الفقهاء بأنه: «الحالة القانونية أو الواقعية (المادية) التي تسبق صدور القرار الإداري، والتي تدفع الإدارة إلى إصدار قرار ما بشأن تلك

---

(1) راجع في ذلك يوسف خضر عكوبي، 1976، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، بغداد، ص215.

(2) راجع في ذلك د. محسن خليل، المرجع السابق، ص578.

(3) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة، 1976، المرجع السابق، ص197.

(4) د. محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، 1970، ص338.

الحالة، فسبب القرار التأديبي هو المخالفة الإدارية أو المالية التي ارتكبها الموظف فدفعت الإدارة إلى إصدار القرار التأديبي، وسبب القرار الصادر بمنح الترخيص أو برفض منحه هو استيفائه أو عدم استيفائه للشروط التي تطلبها القانون...»[1].

كما تعرّف أسباب القرار الإداري بأنها: «مجموعة من العناصر القانونية والواقعية الموضوعية التي تحدث أولاً ومسبقاً وتوحي لرجل الإدارة أن بإمكانه قانوناً التدخل وإصدار قرار إداري معين»[2].

ويستفاد من التعريفات السابقة لسبب القرار الإداري بأنه: «مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تقود الإدارة إلى التصرف، فالإدارة عندما تتخذ قرارها فإنما تقيمه في وقت واحد على أساس من قاعدة قانونية، أو مبدأ من مبادئ القانون العامة، وحالة واقعية معينة، فيكون بذلك قرارها نتيجة لهاتين المجموعتين من الأسباب»[3].

ونحن نرى أن السبب هو الحالة القانونية والواقعية التي تبرر إصدار القرار وتشكل سبب وجوده، وتصدر الإدارة قرارها بناءً عليه، ولولا وجوده لما أصدرت الإدارة قرارها، فسبب القرار الصادر بقبول استقالة الموظف هو تقديم طلب الاستقالة من جانب الموظف ووجود نص قانوني.

ثانياً: تعريف القضاء الإداري لسبب القرار الإداري

ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى تحديد معنى ركن السبب في القرار الإداري بالقول: «إن الجزاء التأديبي كأي قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرره، والسبب بوجه عام هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل رجل الإدارة بسلطته

(1) د. نوّاف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ط1، 1999، ص331.

(2) د. علي خطّار شطناوي، المرجع السابق، ص662.

(3) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص229. د. عبدالغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري، 1983، ص256.

الملزمة فيتجه في قراره لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة»[1].

وقد عرّفت المحكمة الإدارية العليا المصرية السبب بقولها: «السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل رجل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة»[2].

كما عرّفته في حكم آخر بقولها: «والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل منفردة بسلطتها الإدارية الآمرة بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار»[3].

وقضت أيضاً: «هذا القرار شأنه شأن سائر القرارات الإدارية يجب أن يقوم على أسباب تبرره صدقاً وحقاً في الواقع وفي القانون كركن من أركان انعقاده باعتباره تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه، وإذا ما ذكرت الإدارة بقرارها أسباباً، فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو عدم مطابقتها له، وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار، وهذه الرقابة تجد حدها الطبيعي فيما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانوناً، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها وكان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون»[4].

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية 1386/5ق، 1953/12/23، س8، ص316.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 159/1ق، 1955/11/15، س1، ص43، مشار إليه لدى عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص497.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية 3471/32ق، 1990/12/29، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج35؛ قاعدة رقم 341، ص993.

(4) المحكمة الإدارية العليا المصرية 277/33ق، 1993/2/27، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج35، قاعدة رقم 342، ص996.

وقد عرفت محكمة العدل العليا الأردنية السبب بقولها: «ولما كان السبب حالة واقعية أو قانونية تعرض على الإدارة فتتدخل على أساسها، وبما أن هذه الحالة غير موجودة وطالما أن النتيجة ليست مستمدة من أصول موجودة في الأوراق، فتكون الدعوى والحالة هذه فاقدة لركن السبب ويكون القرار قد فقد سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون»[1].

كما قضت أيضاً: «وحيث أن سلطة اللجنة تقديرية فيما تقرره من تقدير على أن يقوم تقديرها على أسباب ومبررات مستمدة من أصول ثابتة تقوم معها حالة واقعية وقانونية، وعليه فإن احتواء الملف الوظيفي للمستدعي على ما يبرر اتخاذ القرار من قبل اللجنة بتخفيض تقدير المستدعي السنوي يجعل القرار متفقاً مع أحكام القانون»[2].

وقضت في حكم آخر بقولها: «ولما كان من المبادئ المستقرة في الفقه الإداري أن من المفروض في كل قرار إداري حتى ولو صدر خالياً من ذكر أسبابه أن يكون في الواقع مستنداً إلى دواعٍ قامت لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره، وإذا تكشفت هذه الدواعي على أنها كانت السبب الذي دعا الإدارة إلى إصداره كان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى مدى صحتها، أما إذا كان القانون قد ألزم الإدارة بأن يكون قرارها معللاً ومسبباً فإن هذه الأسباب تكون محل رقابة لمعرفة مدى صحتها من الناحية الواقعية ومدى مطابقتها للقانون نصاً وروحاً»[3].

وهكذا استقر القضاء الإداري في تعريفه للسبب على تعريف يوافق تعريف الفقه له بأنه حالة قانونية وواقعية تحمل الإدارة على التدخل وإصدار القرار بحيث تشكل الأساس القانوني الذي يقوم عليه ويبرر إصداره لإحداث مركز قانوني معين، وتكون الإدارة خاضعة فيما تبديه من أسباب لرقابة القضاء الإداري.

---

(1) العدل العليا 94/311، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع7، 8، ص1589.

(2) العدل العليا 94/124، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع11، 12، ص3183.

(3) العدل العليا 96/349، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4354.

المبحث الثالث

موقع عيب السبب بين عيوب القرار الإداري الأخرى

لقد جرى مجلس الدولة الفرنسي وتبعه في ذلك مجلس الدولة المصري على إلغاء القرارات الإدارية في بعض الأحوال لفقدان السبب، الذي دعا الفقه إلى التساؤل عما إذا كان فقدان السبب يعتبر وجهاً جديداً من أوجه إلغاء القرارات الإدارية، سواء في دول تفتقد لنصوص تشريعية في هذا الشأن، أم في دول أخرى تحدد أوجه الطعن بالإلغاء تشريعياً على النحو الذي رددته المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة المصري رقم (55) لسنة (1959) بقولها: «ويشترط أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو مخالفة في القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، أو إساءة استعمال السلطة».

وذات النص نجده في المادة (10) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم (47) لسنة (1972).

المطلب الأول: موقف الفقه الإداري المقارن من تحديد مكان عيب السبب

اختلف الفقه حول تحديد مكان عيب السبب بين باقي أوجه الإلغاء ويمكن رد مختلف الاتجاهات الفقهية إلى ثلاثة مذاهب:

أولاً: اتجاه ينكر فكرة السبب في القرار الإداري

ويمثل هذا الاتجاه الفقيه الكبير ديجي (DUGUIT)[1] إذ يرى أن العمل القانوني يمر في عدة مراحل:

---

(1) راجع في ذلك د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص213. د. محسن خليل، المرجع السابق، ص519. د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، ط1، 1989، ص424.
د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص288. د. السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعاوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية، ع1، 1963، ص158.

المرحلة الأولى: مرحلة التصور

إذ يتخيل رجل الإدارة ما يجب عليه أن يقوم به من عمل تبعاً لدوافع معينة يطلق عليها (ديجي) اسم (البواعث الملهمة) دون أن يكون لها أثر فعّال في اتخاذ القرار ذاته، فهي مجرد أمر خارجي عن القرار غريبة عن مكونات الإدارة أو هي بالتالي لا تمثل أحد عناصر العمل الإداري.

المرحلة الثانية: مرحلة التفكير والتدبر

وهي المرحلة التي يبرز فيها عنصر المحل والغاية وهما العنصران الأساسيان في تحليل (ديجي) للعمل الإداري.

المرحلة الثالثة: مرحلة اتخاذ القرار وتنفيذه

وبعد أن يحلل (ديجي) العمل الإداري بصورة عامة، يعرّف العمل القانوني بأنه: «كل عمل إرادي يتدخل قصداً لإحداث تعديل في الأوضاع القانونية الموجودة في لحظة اتخاذه أو التي ستوجد في لحظة مستقبلة معينة»[1].

وقد استند العميد (ديجي) على فكرة الاختصاص المقيد لتفسير قضاء مجلس الدولة الخاص بالرقابة على سبب القرار إذ يرى أن القاضي عندما يحكم بإلغاء القرار لعدم قيام الوقائع التي استلزمها المشرع أو القضاء لمباشرة اختصاص الإدارة، إنما هو إلغاء بسبب عدم وجود الأسباب التي حددها القانون للتدخل وبالتالي عدم اختصاص الإدارة باتخاذ القرار وليس لعدم صحة الباعث الملهم، أما في غير حالات الاختصاص المقيد وأوضحها في أحكام (BLANCHARD)[2]،

(1) راجع في ذلك د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص292.

(2) ويقضي هذا الحكم بأن تأسيس القرار على واقعة غير صحيحة يجعله قائماً على سبب قانوني غير موجود — إذ ثبت عدم صحة واقعة تقديم الطلب، مما يستوجب إلغاء القرار لمجاوزة السلطة. مشار إليه لدى د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص16. و د. محسن خليل، المرجع السابق، ص508.

و(LEFRANC)[1] و(TREPONT)[2]، فإنه يلجأ إلى فكرة الغاية لتبرير الرقابة على الوقائع، إذ يرى أن مجلس الدولة لا يستند إلى عدم صحة الباعث الملهم لإلغاء القرار وإنما يرى بأنه: «وإن كان يبدو في الظاهر أن مجلس الدولة يقرر الإلغاء على أساس الباعث الملهم، فإنه في واقع الأمر يقوم بالإلغاء على أساس فقدان القرار لأحد عناصره المكونة له وهو عنصر الغاية أو على الأقل على أساس الخطأ في الغاية»[3].

إلا أن الفقه الفرنسي وجه الكثير من النقد لهذه النظرية إذ أوضح الأستاذ (فيدل) ذلك بقوله[4]: «إن هذه النظرية قد تجاهلت العلاقة بين القرار الإداري والوقائع الموضوعية السابقة عليه، فالوقائع الموضوعية لا يقتصر دورها على مجرد فكرة الإيحاء بفكرة القرار وإنما تمثل أساس القرار وسبب وجوده»[5].

كما أن هذه النظرية وفقاً لما يراه (فيدل) تخلط ما بين هذه الوقائع ذات الطبيعة الموضوعية والغاية ذات الطبيعة الشخصية والتي تتصل بقصد مصدر القرار. وأخيراً فإن هذه النظرية تخالف أحكام مجلس الدولة التي استندت صراحة إلى فكرة السبب في إلغاء القرار الإداري وليس إلى فكرة الغاية من ناحية[6]. ويعمل على توسيع فكرة الاختصاص من ناحية أخرى، والتي لم يقصدها الفقه والقضاء إذ يقوم بإدماج القواعد

---

(1) ويقضي هذا الحكم بأن الإدارة بعزلها للمدعي، قد بنت قرارها على واقعة مادية غير صحيحة وتكون بالتالي قد أعطت هذا القرار سبباً قانونياً معدوماً. مشار إليه لدى د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص17. و د. محسن خليل، المرجع السابق، ص508.

(2) ويقضي هذا الحكم بإلغاء قرار الفصل، لأنه قد بني على واقعة مادية غير صحيحة ويكون بذلك قد قام على سبب قانوني معدوم. مشار إليه لدى د. محسن خليل، المرجع السابق، ص508.

(3) راجع في ذلك د. محسن خليل، المرجع السابق، ص521. د. السيد محمد إبراهيم، المرجع السابق، ص159.

(4) راجع في ذلك د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص422.

(5) وهذا ما يراه أيضاً العميد (بونار) راجع في ذلك د. سليمان الطماوي، النظرية العامة، ط2، 1961، المرجع السابق، ص178. وكتابه نظرية التعسف في استعمال السلطة، 1966، ط2، ص36.

(6) راجع في ذلك د. محسن خليل، المرجع السابق، ص522.

المنظمة للاختصاص، وهي قواعد شكلية، بالقواعد المنظمة لشروط ممارسة هذا الاختصاص وهي قواعد موضوعية[1].

وقد أيد بعض الفقهاء العرب العلامة (ديجي) فيما ذهب إليه من أن انعدام الباعث لا يصح أن يعتبر عيباً مستقلاً من عيوب القرار الإداري، فلا يمكن أن يكون له أثر في قيمته القانونية، وفي مجال السلطة التقديرية للإدارة يمكن إرجاع العيب الذي يشوب القرار لا إلى انعدام الباعث بل إلى إساءة استعمال السلطة، وذلك إذا تحقق القاضي من أن الباعث الذي تدعيه الإدارة كان في الواقع ستارًا يخفي وراءه انحرافاً عن قصد المشرع من منح الإدارة السلطة التي أصدرت القرار بناءً عليها[2].

وذهب بعض الفقه إلى القول: «إن العيب الناشئ عن انعدام السبب في القرار الإداري لا يعتبر عيباً قائماً بذاته، بل يندرج في أحد العيوب الأربعة الأخرى»[3]. وأن هذه النظرية تبدأ بفكرة أن الوقائع التي توحي بإصدار القرار، وهي ما أسماها الفقيه (ديجي) بالبواعث الملهمة، ليست ركناً من أركان القرار، وتنتهي بفكرة أن الخطأ في هذه البواعث هو خطأ في الغرض، ونحن نتفق مع هذه النظرية من حيث بدأت، ونتفق معها من حيث انتهت، ولكننا نفترق عنها في الطريق الموصل بين البداية والنهاية[4]. فالسبب يرتبط بالغرض برابطة موضوعية لا تنفك، وإن أي سبب يقوم عليه أي قرار يحدد بذاته الغرض الذي اتجه القرار إلى تحقيقه، وإن صفة الأسباب المبررة كشرط لتحقيق الغرض، تقوم بالنسبة إلى كل قرار، وسواء أكان القانون قد حدد هذه الأسباب أم أغفل تحديدها لأنه عندما يحدد القانون الأسباب المبررة لإصدار القرار، فإنما يحددها في ضوء الغرض الذي يبغي تحقيقه.

---

(1) راجع في ذلك د. السيد محمد إبراهيم، المرجع السابق، ص160. د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص319.

(2) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، ط7، 1979، ص664.

(3) د. محمود حلمي، عيوب القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، 1970، ع2، ص138.

(4) د. محمد إبراهيم سليمان، 1963، الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ص211–212. وراجع في ذلك د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص231.

فالقانون هو الذي يحدد الأسباب التي يقدر أنها تؤدي بالقرار إلى تحقيق غرضه، ولذلك تظل صفة الأسباب كشرط لتحقيق الغرض قائمة، وغاية الأمر أنه لما كان القانون هو الذي حدد هذه الأسباب، فإن صفتها كشرط فرضه القانون لمشروعية القرار، تطغى على صفتها كشرط لتحقيق الغرض من القرار، ولذلك فإن الأسباب تصبح ركناً من أركان القرار يلتحق بالقانون، ويكون الخطأ فيها مخالفة مباشرة للقانون. أما إذا أغفل القانون تحديد الأسباب، فإنها تفقد صفتها كركن فرضه القانون لمشروعية القرار، وتبقى لها صفتها كشرط لتحقيق الغرض، ولذلك فإن الأسباب لا تلتحق في هذه الحالة بالقانون، وإنما تلتحق بالغرض، كما وإن الخطأ فيها لا يكون مخالفة للقانون، بل أنه خطأ في الغرض. ولهذا فإن السبب يعجز بذاته عن تحديد الفكرة المراد إدخالها فيه (فكرة الوقائع المبررة) ويرتبط دائماً بالغرض الموضوعي فهو شرط لتحقيق هذا الغرض، ولا يرقى إلى مرتبة الركن المستقل في القرار إلا بفعل المشرع، وذلك في الحالات التي يتحدد فيها السبب قانوناً[1].

ومما تجدر الإشارة إليه هنا أن الاتجاه الفقهي الذي يلحق عيب السبب بعيب الانحراف على أساس أن تخلف السبب لا يجعل القرار يحقق غرضه وبالتالي يجعله مشوباً بالانحراف، لا يستقيم مع ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: «إن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها فإذا كانت في مسلكها توقن أنها تحقق صالح العمل فلا يكون مسلكها معيباً بهذا العيب الخاص»[2].

---

(1) د. السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعاوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية، 1970، ع2، ص61–64. د. محمد إبراهيم سليمان، الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص211–215.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 1272، 1291، 1480، 0اق، 1966/6/26، س11، ص740. مشار إليها في مجموعة أحكامها في 15 عاماً. وحكمها رقم 598/11ق – 1969/5/3، س14، ص64. (1965 – 1980)، ج4، 1984، ص2051.

وأخيراً يرى جانب من الفقه[1]: «أن عيب السبب لا يجوز اعتباره وجهاً للإلغاء، فلا يجوز القول بأن القرار الإداري مشوباً (بعيب السبب) فقط، كما أنه ليس للقضاء أن يلغي قراراً لعيب السبب المجرد. وإن أوجه الإلغاء جاءت بالقانون على سبيل الحصر ولم يرد (عيب السبب) من بينها، وعلى ذلك فإنه لا يجوز استحداث وجه للإلغاء لم ينص عليه المشرع، وأن القول بأن عبارة (أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها) التي أوردها المشرع كسبب لإلغاء القرار الإداري، تعني (عيب السبب) هو تفسير لا يستند إلى منطق صحيح، وفضلاً عن أن الألفاظ ذاتها لا تحتمله وفي أوجه الإلغاء التي أوردها المشرع ما يغني عن (عيب السبب) على حد تعبير هذا الفريق من الفقه».

ثانياً: الاتجاه الذي أقر بفكرة السبب على أساس وجه مخالفة القانون

أ. اتجاه العميد هوريو (HAURRIOU)

يرى العميد هوريو أن فكرة مجاوزة السلطة لا تطابق فكرة عدم المشروعية، بل هي أوسع منها مدى وأبعد حداً. فمبدأ المشروعية عنده هو خضوع الإدارة للقانون والالتزام بمصادره، أما مبدأ مجاوزة السلطة فهو خضوع الإدارة لقواعد الآداب والسلوك الإداري التي هي أبعد مدى من القانون[2].

فقد قرر في تعليقه على حكم (جومل)[3] ضرورة التفرقة بين فكرة تجاوز حد السلطة وفكرة المشروعية، ذلك أن فكرة تجاوز حد السلطة لا تنظر فقط إلى القانون وضرورة احترامه، بل تنظر علاوة على ذلك إلى (مثل مهنية عليا) يتعين على الإدارة

---

(1) د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، 1980، ص300. يوافقه في الرأي د. عبدالله طلبه، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط2، 1980، ص284 وما بعدها.

(2) راجع في ذلك د. السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع، المرجع السابق، 1963، ص132.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي 4/أبريل/1914، جومل، مجموعة 488. مشار إليه لدى أحمد يسري، 1995، ص219-221.

التزامها والسير على مقتضاها. وبالتالي فقد قرر أن الخطأ في الوقائع لا يمكن أن يندرج تحت نطاق مبدأ عدم المشروعية ذلك أن الإدارة هنا لا تعمد إلى مخالفة القانون بمعناه العام، بل تعمل على مجاوزة سلطتها (وذلك بتقدير الوقائع تقديراً خاطئاً نتيجة خطأ في الوقائع) مما يؤدي إلى إسناد الخطأ في الوقائع إلى مبدأ تجاوز حد السلطة. مما يؤدي إلى ظهور وجه جديد للإلغاء خاص بالخطأ في الوقائع قائم ومستقل بذاته إلى جانب أوجه الإلغاء الأخرى المقررة في دعوى تجاوز حد السلطة.

إلا أن العميد (هوريو) قد عدل بعد ذلك عن وجهة نظره السابقة إذ لاحظ أن تكرر إشارة مجلس الدولة إلى فكرة السبب القانوني يدل على أنه يتبنى فكرة جديدة يفسر بها رقابته على الوقائع، لذلك فقد اعتمدها هو أيضاً وأخذ يشيد بها ليجعلها أساساً لتفسير رقابة مجلس الدولة على الخطأ في الوقائع، وانتهى به الأمر إلى إدراج الخطأ في الوقائع تحت وجه مخالفة القانون[1].

وفي تعليقه على قضية (LEFRANC)، يعرف (هوريو) السبب القانوني بقوله: «إن السبب القانوني هو الواقعة الدافعة التي تدرج القرار في طائفة قانونية معينة، وإن فكرة السبب القانوني مرتبطة بفكرة الطائفة القانونية»[2]. فالقرار الصادر بفصل الموظف بناءً على طلبه يندرج ضمن طائفة قرارات الفصل بناءً على طلبه، وهذه تختلف عن طائفة القرارات الصادرة بالفصل للمرض التي تندرج ضمن طائفة قرارات الفصل نتيجة المرض.

وترتيباً على ذلك فإنه إذا وقع الخطأ في الواقعة، فإن القرار لا يصبح منتمياً إلى طائفته الحقيقية، فإذا صدر القرار بفصل الموظف بناءً على طلبه، وثبت أن الموظف لم

---

(1) راجع في ذلك د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص287. د. محسن خليل، المرجع السابق، ص524.

(2) راجع في ذلك د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص287.

يقدم طلباً، تخلّفت الواقعة التي تلحقه بطائفته، وتخلف سببه، وعلى ذلك فإن الخطأ في الواقعة يعادل الخطأ في الطائفة الذي يعادل تخلف السبب القانوني[1].

ويحرص العميد (هوريو) على تأكيد الطابع الموضوعي للسبب في نظريته فهو ليس باعثاً نفسياً وإنما واقعة سابقة على القرار[2].

وقد حمل العميد (فيدل) لواء الدفاع عن هذه النظرية وعرضها عرضاً جديداً محاولاً سد ما بها من نقص وإزالة ما أحاطها من غموض وذلك في رسالته «السبب في القانون الإداري». إذ أنه يؤيد ما انتهى إليه (هوريو) من أن قضاء مجلس الدولة لا يمكن تفسيره إلا بالاستناد إلى فكرة الطائفة القانونية، حيث يرى أن قيام الحالة الواقعية أو القانونية السابقة عل القرار يؤدي إلى تحديد الطائفة التي يجب أن ينتمي إليها القرار ومن ثم يؤدي إلى تحديد القرار في مجموعة، وذلك في الحالات التي يلزم المشرع فيها رجل الإدارة القيام بإجراء محدد بالذات بمجرد توافر شروط معينة وهذه هي حالات السلطة المقيدة.

أما في حالات السلطة التقديرية فإن الحالة الموضوعية تحدد القرار (أي تحدد نوع الطائفة التي يجب أن ينتمي إليها القرار المراد اتخاذه) ويظل تحديد مضمون القرار خاضعاً لتقدير رجل الإدارة. ولكن هناك حالات تتمتع بها الإدارة بسلطة تقديرية واسعة لا يحدها إلا قيد استهداف المصلحة العامة، فتكون علاقة السبب بالطائفة متناهية في الضعف، حيث أن الإدارة غير مقيدة بشروط معينة من الواقع[3].

---

(1) راجع في ذلك د. السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع، المرجع السابق، 1963، ص134. د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص252. د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص425. د. محسن خليل، المرجع السابق، ص525. د. ماجد الحلو، المرجع السابق، 1985، ص422.

(2) راجع في ذلك د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص252.

(3) راجع في ذلك د. السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع، ، المرجع السابق، 1963، ص139د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص259–260. د. محسن خليل، المرجع السابق، ص525.

وهكذا يتضح أن أنصار هذا الاتجاه يرون أن سبب القرار الإداري عبارة عن حالة موضوعية خارجية تسبق صدور القرار ولا تستند بالتالي إلى طبيعة شخصية. على أن هذه الحالة الموضوعية تتكون من عنصرين فهي حالة واقعية أو قانونية، فالسبب لا يرتكز فقط كما ذكر العميد (هوريو) على واقعة محددة بحيث يكون الخطأ في الوقائع هو الذي يكون فقط عيب السبب، بل أنه يجاوز نطاق الوقائع في ذاتها إلى نطاق القانون[1].

وبذلك فإن السبب يضم اعتبارات الواقع والقانون فهو من طبيعة مركبة، وكل من الخطأ في الوقائع أو الخطأ في القانون يترتب عليه عدم صحة السبب[2]. غير أنه وإن اعتبر الأستاذ (فيدل) السبب كركن من أركان القرار الإداري إلا أنه يرى أن عدم مشروعيته لا يكون مع ذلك وجهاً مستقلاً بذاته عن عيوب القرار الأخرى، وإنما يندرج تحت وجه مخالفة القانون.

ومن أهم المآخذ على نظرية فيدل (وهوريو):

1. عدم التسليم معه بأن الرقابة على السبب لا يمكن اللجوء إليها، إلا في الحالات التي يكون فيها هذا السبب محدداً بواسطة المشرع أو القضاء أو العرف، أما في الحالات التي تقترن فيها حرية الإدارة في اختيار السبب برخصتها في عدم التسبيب، فإن (فيدل) يقرر أن الرقابة على السبب تتعذر ولا يمكن اللجوء إليها، ويصبح الالتزام بالسبب «مجرد شكل خالٍ من كل مضمون إيجابي»[3].
2. عدم التسليم بذلك الربط الذي أقامه (فيدل وهوريو) بين السبب وفكرة الطائفة القانونية، والأثر الذي رتباه على ذلك، فالسبب ليس هو وحده الذي يحدد طائفة القرار، ذلك أن القرارات الإدارية يمكن أن تنقسم، بالنظر إلى أي ركن من أركانها إلى طوائف مختلفة من حيث النظام القانوني الذي يحكمها، فمن حيث

---

(1) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص526.

(2) د. السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع، المرجع السابق، 1963، ص140.

(3) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص270.

ركن الاختصاص مثلاً يمكن تقسيم القرارات الإدارية تبعاً لجهة صدورها إلى قرارات جمهورية، وقرارات وزارية... الخ. فركن السبب لا يستأثر وحده بهذه الميزة بالنسبة للقرارات الإدارية، والتي يمكن أن تنقسم إلى طوائف مختلفة بالنظر إلى سائر أركان القرار[1].

ومن ناحية أخرى فإن هذه الفكرة تفترض أن كل سبب لا يحدد إلا طائفة واحدة من القرارات، أو أن كل طائفة من القرارات تستأثر بسبب لا تشاركها فيه الطوائف الأخرى، في حين أن من الأسباب ما يصلح لطوائف متعددة من القرارات، فمثلاً خطورة الشخص على الأمن العام تثير طوائف عدة من القرارات فهي تصلح سنداً لقرار اعتقاله، أو لقرار منعه من السفر إلى الخارج... الخ. وهذه القرارات تنتمي إلى طوائف متعددة، فكيف يمكن القول أن السبب يحدد نوع الطائفة التي ينتمي إليها القرار مع تعدد هذه الطوائف؟[2].

وفي هذا الخصوص يصدق نقد (ديجي) حيث يقرر: «أن نظرية الطوائف القانونية هذه، هي محاولة من (هوريو) للعودة إلى نظام قانوني، إن لم يكن شكلياً فهو على الأقل جامد، يقارب ما كان سائداً في القانون الروماني من عدم كفاية الاتفاق لتكوين عقد، إلا إذا كان يدخل في إحدى الطوائف التي يحددها القانون»[3].

وفضلاً عن ذلك، فإن فكرة الطائفة ليس لها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ذلك الدور الذي يصوره (فيدل)، ذلك أن الإدارة قد تدرج القرار عن عمد في طائفة غير صحيحة، ومع ذلك لا يحكم المجلس بالإلغاء، متى ثبت قيام السبب الحقيقي للقرار[4]. فمثلاً في حالة الفصل لإلغاء الوظيفة، فإن مثل هذا القرار ينتمي إلى طائفة قرارات

---

(1) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص275.

(2) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص317. د. السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع، المرجع السابق، 1963، ص146.

(3) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص275.

(4) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص276.

الفصل المؤسسة على إلغاء الوظيفة، فإذا تبين أن الوظيفة لم تلغ حقيقة، فإن القرار يصبح قرار فصل تأديبي، وبذلك لا ينتمي إلى طائفة القرارات المؤسسة على إلغاء الوظيفة، بل إلى طائفة القرارات التأديبية، وإن هذا الخطأ في الطائفة يترتب عليه طبقاً لنظرية (هوريو وفيدل) بطلان القرار، وهو يخالف اتجاه مجلس الدولة الذي رفض الحكم بالإلغاء وذلك لقيام السبب الحقيقي للقرار[1].

وقد تبنى بعض الفقهاء المصريين[2] هذا الاتجاه وذلك من خلال قولهم بوجوب التفرقة بين حالتين:

الحالة الأولى: حين يحدد المشرع أسباباً معينة لصحة القرار الإداري، وفي هذه الحالة وحدها يلحق عيب السبب بوجه الطعن بالإلغاء لمخالفة القانون.

الحالة الثانية: وهي التي لا يحدد فيها المشرع أسباباً معينة لقرار الإدارة، فيلحق عيب السبب بوجه الطعن بالإلغاء للانحراف بالسلطة، وذلك لأن الإدارة عند إصدار قرارها قد تكون على علم بعدم قيام الأسباب التي تدعيها، فيدل هذا على استهدافها لأغراض غير مشروعة، وإنها لذلك تخفي الأسباب الحقيقية لقرارها.

في حين يرى البعض الآخر أن عيب السبب ليس وجهاً مستقلاً للإلغاء قائماً بذاته وإنما يمكن إلحاقه بوجه الطعن لإساءة استعمال السلطة، وأن عيب السبب هو نتاج حالة نفسية غير سليمة في مرحلة الإدراك أو التكييف أو التصرف على ضوء هذا الإدراك أو التكييف، فإذا قام متخذ القرار بذكر سبب لا وجود له فقد اختلق ولا يختلق إلا شخص يلهيه عن الصالح العام شاغل آخر سواء المصلحة المادية أو الشخصية

---

(1) د. السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع، المرجع السابق، 1963، ص147.

(2) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط2، 1966، ص131. والنظرية العامة، 1966، ص338. والقضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ك1، 1967، ص975 وما بعدها. د. محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، ط1، 1977، ص203. وعيوب القرار الإداري، المرجع السابق، ص138.

أو العاطفية. وبالتالي فإن العيب الذي يشوب القرار يمكن إلحاقه على هذا النحو بالانحراف في استعمال السلطة حيث أن الانحراف في استعمال السلطة هو الانشغال عن المصلحة العامة[1].

وفي الفقه الإداري الأردني يرى الدكتور أحمد الغويري: «إن عيب السبب ليس وجهاً مستقلاً للإلغاء وإنما يندمج في وجه الإلغاء لمخالفة القانون وذلك نزولاً أمام الواقع الذي يفرضه قضاء محكمة العدل العليا، أما من حيث المنطق القانوني فإنه يرى ضرورة تدخل المشرع الأردني لتعديل النصوص التي تحدد أوجه الطعن بالإلغاء على النحو الذي يسمح بتقرير عيب السبب كوجه مستقل للطعن بالإلغاء، وذلك لكي يتم التطابق بين أركان القرار الإداري مع أوجه الطعن به بالإلغاء»[2].

ثالثاً: الاتجاه الذي يرى أن عيب السبب وجه مستقل للإلغاء قائم بذاته

اتجه جانب كبير من الفقه إلى اعتبار عيب السبب وجهاً مستقلاً للإلغاء قائماً بذاته، وذلك على أساس الربط بين أركان القرار الإداري وأوجه الإلغاء المختلفة وإسناد كل وجه من هذه الأوجه إلى مشروعية كل ركن من أركان القرار الإداري، إذ أن السبب يعتبر ركناً فعالاً من أركان القرار الإداري بحيث لا يمكن أن يقوم أي قرار دون سبب أي دون حالة واقعية أو قانونية تكون علة وجوده وإصداره، وبالتالي فإن عيب السبب يعتبر وجهاً قائماً بذاته ومستقلاً عن باقي أوجه الإلغاء الأخرى[3].

ومن أنصار هذا الرأي العميد (بونار BONNAR): إذ عمد إلى تحليل القرار الإداري إلى عناصره التي يتكون منها، وبيّن الشروط الواجب توافرها لمشروعيته، ومن ثم جعل السبب عنصراً رئيسياً فيها[4]، وبحث بعد ذلك سلطة الإدارة التقديرية إزاء سائر عناصر القرار، ومن ثم قام بتطبيق النتائج التي توصل إليها في تحليله على قضاء

---

(1) د. سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص153.

(2) د. أحمد الغويري، المرجع السابق، ص429، 430. والقضاء الإداري الأردني، ط1، 1997، ص231.

(3) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص527.

(4) راجع في ذلك د. أحمد الغويري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص425.

مجلس الدولة لبيان مدى فاعلية أو قصور هذا القضاء في رقابته على شرعية القرار الإداري[1].

ويعرّف (بونار) التصرف القانوني بأنه: «كل عمل إرادي يتم بقصد إحداث أثر قانوني، ويكون من شأنه إجراء تعديل في الأوضاع القانونية»[2]، ويمكن رده إلى أربعة عناصر هي: الباعث، والمحل، والغاية، والإعلان عن الإرادة. ففي كل تصرف قانوني نجد حالة أو عملاً قانونياً أو مادياً يثير القرار، فهو سبب وجوده. فمثلاً في الجزاء التأديبي نجد الخطأ الوظيفي، وفي قرار الضبط نجد الاضطرابات التي تهدد النظام العام وضرورة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنعها.

وهذه الوقائع السابقة على القرار هي ما أطلق عليها العميد (بونار) البواعث، وهنا يقوم رجل الإدارة بتقديرها سواء من ناحية وجودها المادي أو وجودها القانوني، ثم قد يتبع ذلك التقدير تقدير قيمة هذا الباعث ومدى أهميته، وهذه البواعث هي المرحلة الأولى في العملية الذهنية للقرار الإداري.

أما المرحلة التالية فتنصبّ على محل القرار، وفي هذه المرحلة يقدر رجل الإدارة إذا كان من الواجب اتخاذ القرار، كما يحدد مضمونه الذي يجب أن يتناسب مع البواعث «فالقرار أو الامتناع يكون ملائماً إذا كان يتوافق مع البواعث التي قدرت تقديراً سليماً»[3].

ويرى (بونار) أن الإدارة لا تملك سلطة تقديرية في تقدير القيام المادي والقانوني للبواعث إذ تخضع في ذلك لرقابة مجلس الدولة، بحيث تتقيد دائماً بأن تستند في قرارها إلى باعث موجود مادياً وصحيح قانوناً.

---

(1) راجع في ذلك د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص283.

(2) راجع في ذلك د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص304.

(3) راجع في ذلك د. السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع، المرجع السابق، 1963، ص151. د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص284–285. د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص305.

أما بالنسبة لتقدير قيمة هذه البواعث، وملاءمة القرار فإن سلطة الإدارة تكون مقيدة عندما يحدد القانون هذه البواعث، وذلك بتحديد الحالات التي يمكن اتخاذ القرار فيها وبيان القرار الواجب اتخاذه، وعلى العكس تقوم السلطة التقديرية كلما اكتفى القانون بترتيب الاختصاص دون تحديد لشروط ممارسته[1].

ويفسر (بونار) الرقابة على قيام البواعث في غير الحالات التي يحدد فيها القانون هذه البواعث من خلال الحكم الصادر في دعوى (TREPONT) إذ يصف هذا الحكم البواعث التي قامت كأساس للقرار بأنها سببه القانوني، فطلب الإحالة إلى التقاعد هو السبب القانوني لقرار الإحالة إلى التقاعد، إذ يوضح بأن القرار الذي يستند إلى باعث غير موجود يكون باطلاً، وذلك طبقاً للقاعدة المدنية التي تقرر أن الالتزام بدون سبب يكون باطلاً. ولكن هذا لا يعني أن عدم مشروعية القرار في هذه الحالة تقوم على قانون وضعي وإنما تطبيقاً لقاعدة عرفية. والعميد (بونار) يرفض هذا التفسير المستمد من فكرة السبب، ويرى أن القرار الذي لا تقوم بواعثه يكون غير مشروع، على أن تفهم عدم المشروعية بمعناها الواسع، أي كل مخالفة لقاعدة قانونية أو لقاعدة عرفية لأن قاعدة ضرورة قيام باعث والتي تستند إلى اعتبارات منطقية هي قاعدة عرفية، وبالتالي وجود الباعث كأحد شروط مشروعية القرار يفسر عدم وجود سلطة تقديرية للإدارة بالنسبة لوجود الباعث.

ومن ناحية أخرى يفرض على القاضي أن يتحقق من وجوده سواء أعلنت عنه الإدارة أم لم تعلن، ولا يعد ذلك تعدياً من المجلس على اختصاصات الإدارة، لأن مجلس الدولة إنما يختص بفحص شرعية القرار، ومن شروط هذه الشرعية أن يكون مستنداً إلى باعث موجود مادياً وصحيح قانوناً، ولذلك ينتقد (بونار) التحفظ الذي يبديه المجلس أحياناً في هذا الصدد، ويعرب عن اعتقاده بأن هذا التحفظ مصيره إلى الزوال[2].

---

(1) راجع في ذلك د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص307.

(2) راجع في ذلك د. السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع، المرجع السابق، 1963، ص152–153. د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص289–291. د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص310–312.

وإذا كان لا يمكن تصور صدور قرار دون تحقق حالة واقعية أو قانونية، اعتبر السبب لذلك ركناً فعّالاً من أركان القرار الإداري وشرطاً أساسياً له، واعتبر السبب بالتالي شرطاً لازماً لمشروعية كل قرار إداري. ولما كانت مشروعية السبب تكون ركناً قائماً بذاته ومستقلاً عن باقي أركان القرار الإداري، فإن عدم مشروعية السبب تعتبر وجهاً للإلغاء مستقلاً بذاته عن باقي أوجه الإلغاء الأخرى، وهو ما نادى به العميد (بونار) حينما قرر أن عدم صحة السبب سواء من الناحية المادية أو القانونية تعتبر وجهاً قائماً بذاته لعدم المشروعية المادية[1].

وهذا ما استقر عليه الفقه الإداري الفرنسي الحديث من اعتبار عيب السبب عيباً مستقلاً من عيوب القرار الإداري ومتميزاً عن عيب مخالفة القانون الذي تحدد مفهومه عندهم بعيب المحل في القرار الإداري[2].

أما في الفقه المصري فقد ذهب بعض الفقهاء إلى تفسير نص المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972 والتي تنص على أنه: «ويشترط أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، أو إساءة استعمال السلطة». إلى القول أن هذا النص يتضمن ذكر عيب السبب إلى جانب أوجه الإلغاء الأخرى، وذلك على أساس أن عبارة «مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها» يتضمن ذكر عيبين مستقلين، يختلف كل منهما عن الآخر، فيدل المقطع الأول من العبارة على عيب مخالفة القانون، ويدل المقطع الثاني على عيب السبب[3]. وبالتالي فهو يرى أن المشرع قد عمل على تقرير عيب السبب على نحو مستقل عن وجه مخالفة القانون وعن باقي أوجه الإلغاء الأخرى.

---

(1) راجع في ذلك د. محسن خليل، المرجع السابق، ص528.

(2) راجع في ذلك د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص249.

(3) د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، 1968، ص436 وما بعدها. وكتابه القضاء الإداري، المرجع السابق، ص527. وقد أخذ بهذا التفسير أيضاً د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص250. د. فؤاد العطار، المرجع السابق، ص595 وما بعدها.

المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري المقارن من تحديد مكان عيب السبب بين أوجه الإلغاء الأخرى

بعد أن عرضنا لموقف الفقه الإداري المقارن في هذه الصدد لا بد أن نعرض لموقف القضاء:

1. موقف مجلس الدولة الفرنسي

نظراً لأن أوجه الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة الفرنسي غير محددة تشريعياً فإن المجلس يكتفي بإلغاء القرار عند عدم صحة أسبابه، دون أن يعنى في ذلك ببيان وجه الإلغاء.

وقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي في مد رقابته على أسباب القرار الإداري منذ بداية القرن الحالي، إلا أنه وهو يمارس رقابته الجديدة هذه لم يلتزم دائماً بإلحاقها بدعوى مخالفة القانون، بل كان يحكم بالإلغاء لعيب في سبب القرار (الخطأ في القانون، الخطأ في الواقع، انعدام السبب، الخطأ في تكييف السبب، الخطأ في تقديره) بشكل مجرد دون أن يعني بإلحاق هذه العيوب أو اعتبارها نوعاً من مخالفة القانون التي أصبح يميل إلى اعتبارها مقتصرة على معنى العيب في محل القرار[1].

2. موقف القضاء الإداري المصري

استقر قضاء مجلس الدولة المصري من الناحية الموضوعية على ربط صحة القرار الإداري بالحالة الواقعية أو القانونية السابقة عليه، بوصفها سبباً له، إلا أنه لما كانت أوجه الطعن بالإلغاء محددة تشريعياً بموجب قانون مجلس الدولة رقم (55) لسنة 1959، والقوانين التالية له، فقد كان لزاماً على المجلس أن يرد عيب السبب إلى أحد أوجه الطعن بالإلغاء التي حددها المشرع.

ويستفاد من أحكام محكمة القضاء الإداري أن المحكمة قد ترددت بين ثلاثة حلول:

---

(1) راجع في ذلك د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص213.

أولاً: ذهبت المحكمة في بعض أحكامها إلى أن استناد الإدارة إلى وقائع غير صحيحة، أو لا تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار، يجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، إذ قضت في أحد أحكامها بقولها: «غير أن القرار المطعون فيه قد قام على أسباب غير صحيحة إذ استند في مؤاخذة المدعي إلى تهم غير ثابتة ولا محددة بحيث لا تؤدي في مجموعها إلى الاتجاه الذي اتخذته لجنة الشياخات حيال المدعي ويكون القرار والحالة هذه مخالفاً للقانون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة حقيقاً بالإلغاء»[1].

ثانياً: وفي مرحلة ثانية ذهبت المحكمة في أحكام أخرى إلى التفرقة بين حالة جهل الإدارة بعدم قيام الأسباب من ناحية والأثر المترتب على ذلك، وحالة علمها بعدم قيام الأسباب وبالتالي الأثر المترتب على ذلك. فقضت بقولها: «إن المفروض في كل قرار إداري حتى ولو صدر خلواً من ذكر أسباب أن يكون مستنداً في الواقع إلى دواعٍ قامت لدى الإدارة حين أصدرته وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره، فإذا تكشفت هذه الدواعي بعد ذلك على أنها كانت هي السبب الذي دعا الإدارة إلى إصداره كان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى مبلغها من الصحة فإن ظهر أنها غير صحيحة، ولو ظنت الإدارة بحسن نية أنها صحيحة، فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه وكان مشوباً بعيب مخالفة القانون، أما إذا كانت الوزارة قد أصدرت القرار وهي تعلم أن هذه الأسباب غير صحيحة وإنما استهدفت غاية أخرى غير الصالح العام كان القرار مشوباً بالانحراف وإساءة استعمال السلطة إلى جانب مخالفة القانون»[2].

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية 6/182ق، 1953/12/21، س8، ص299. وحكمها رقم 6/1811ق، 1955/4/7، م9، ص402. مشار إليه لدى د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص118.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية، 5/789ق، 1953/6/24، م7، ص1747. وحكمها رقم 4/176ق، 1952/3/19، م8، ص683. مشار إليهما لدى صادق، المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري، ص239، ص250.

كما قضت في حكم آخر لها بقولها: «وللقضاء بما له في الرقابة على سلامة القرار الإداري أن يتحرى حظه من الصحة في أسبابه فإن ظهر أن هذه الأسباب غير صحيحة ولو توهمت الإدارة صحتها بحسن نية، فقد القرار سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون»[1].

ثالثاً: وفي مرحلة ثالثة وإلى جانب تلك الأحكام نجد أن محكمة القضاء الإداري ومنذ سنواتها الأولى قد اعتبرت القرار المستند إلى وقائع وأسباب غير صحيحة، أو لا تبرر قانوناً النتيجة التي انتهى إليها القرار، مشوباً بمخالفته للقانون. فقد قضت بأنه: «إذا كان قرار إحالة المدعي إلى المعاش قد بني على أسباب غير صحيحة لا يمكن استخلاصها من الأوراق وبوجه خاص مما هو ثابت في التقارير السرية المقدمة في حق المدعي فيكون والحالة هذه قد جاء باطلاً لمخالفته للقانون ويبطل بالتالي القرار المطعون فيه الذي بني عليه، ومن ثم يتعين إلغاؤه بلا حاجة إلى بحث عيب إساءة استعمال السلطة»[2].

ويلاحظ أن المحكمة دللت على موقفها هذا باستخدام عدة صيغ فبداية قررت: «إذا كانت الأسباب التي قام عليه القرار المطعون فيه قد انتزعت من عناصر غير صحيحة لا سند لها من الأوراق إذ لا يمكن استخلاص النتيجة التي استفادتها الوزارة منها فيكون القرار قد وقع باطلاً لمخالفته للقانون بسبب الخطأ في تحصيل فهم الوقائع»[3].

وفي مرحلة لاحقة استقر قضاء المحكمة على أن «تخلف ركن السبب في القرار الإداري يوجب إلغاؤه حيث أنه قد انعدم أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه وبالتالي وقع مخالفاً للقانون وأصبح حقيقاً بالإلغاء»[4].

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية، 7/1160ق، 1954/1/5، س8، ص391.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية، 1/165ق، 1948/5/5، س3، ص661. وحكمها رقم 6/664ق، 1954/3/18، س8، ص1018.

(3) محكمة القضاء الإداري المصرية 2/257ق، 1949/1/15، س4، ص11.

(4) محكمة القضاء الإداري المصرية 3/516ق، 1951/1/3، س5، ص371.

وبالتالي يمكن القول أن محكمة القضاء الإداري قد استقرت على إلحاق عيب السبب بوجه الطعن بالإلغاء لمخالفة القانون[1].

كما يستفاد من أحكام المحكمة الإدارية العليا ومنذ إنشائها بالقانون رقم (165) لسنة (1955) أنها سلكت نفس مسلك محكمة القضاء الإداري إذ أسهبت في تعريف السبب بوصفه ركناً من أركان القرار الإداري، ورتبت على تخلفه وجوب إلغاء القرار لمخالفته للقانون، فهي في كل مناسبة تؤكد أن السبب هو ركن أساسي من أركان القرار الإداري، لا يقوم القرار ولا يكون صحيحاً إلا إذا كان قائماً على سبب يبرره، وإلا افتقد القرار أساسه القانوني ووقع مخالفاً للقانون وكان حقيقاً بالإلغاء. فقضت في هذا المجال بقولها: «ورقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع، على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً فقد قام القرار على سبب وكان مطابقاً للقانون»[2].

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية 16/831ق، 1964/4/7، م5، ص322. مشار إليه لدى عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص552.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 1/159ق، 1955/11/15، س1، ص43. وحكمها رقم 7/889ق، 1966/11/12، س12، ص87. وحكمها رقم 863 ورقم 14/1278ق، 1976/2/1، س21، ص43. وحكمها رقم 675 ورقم 22/797ق، 1978/5/27، م15 سنة عليا، ص609. مشار إليها لدى عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص497، 501، 553، 554، وحكمها رقم 23/734ق، 1983/11/26. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، أكتوبر/1983 إلى آخر فبراير/1984، 1988، ع1، ص111.

ونخلص مما سبق أن قضاء مجلس الدولة المصري قد استقر على اعتبار عيب السبب عيباً يندرج تحت وجه الطعن بالإلغاء لمخالفة القانون ولا يشكل وجهاً مستقلاً للطعن بالإلغاء.

وهكذا يتضح أن موقف القضاء الإداري المصري لا يتفق مع الآراء الفقهية التي رأت أن عيب السبب قد يلحق بوجه الطعن بالإلغاء لمخالفة القانون وذلك عندما يحدد القانون الأسباب المبررة لإصدار القرار، في حين أنه يلحق بوجه الطعن بالإلغاء للانحراف عندما يغفل القانون تحديد الأسباب. وأن السبب لا يعد ركناً في القرار الإداري إلا في الحالات التي يحدده فيها القانون، وفيما عدا ذلك من حالات يلحق السبب بالغرض بوصفه شرطاً له، وذلك لأن مجلس الدولة وبوجه خاص المحكمة الإدارية العليا قد استقرت في قضائها على اعتبار السبب ركناً في القرار الإداري في جميع الحالات، حتى ولو سكت القانون عن تحديده[1].

3. موقف محكمة العدل العليا الأردنية

لقد تحددت أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري في قوانين محكمة العدل العليا المتعاقبة... فقد نصت المادة (10) في الفقرة (و) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة (1952) على أنه: «يشترط في جميع الطلبات الواردة في البنود السابقة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة».

ونصت المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم (12) لسنة 1992 على أنه: «... يشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية: ب- مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها».

وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أنه: «يفترض في كل قرار إداري حتى ولو صدر خالياً من ذكر أسبابه أن يكون في الواقع مستنداً إلى دواعٍ قامت لدى

---

(1) د. السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعاوى الإلغاء، المرجع السابق، 1970، ص61 وما بعدها. و د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص121.

الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره، وإذا تكشفت هذه الدواعي على أنها كانت السبب الذي دعا الإدارة إلى إصداره كان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى مدى صحته، أما إذا كان القانون قد ألزم الإدارة بأن يكون قرارها معللاً ومسبباً فإن هذه الأسباب تكون محل رقابة لمعرفة مدى صحتها من الناحية الواقعية ومدى مطابقتها للقانون نصاً وروحاً»[1].

وعلى الرغم من استقرارها على أن السبب ركناً أساسياً في القرار الإداري إلا أنها قد ترددت بين ثلاثة حلول:

أولاً: اتجهت محكمة العدل العليا في بعض أحكامها إلى القول: «أنه وفي مجال السلطة التقديرية للإدارة إذا استند رجل الإدارة على أسباب وهمية غير قائمة أو انعدمت أسباب القرار الإداري، فإن القرار يكون معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة». وفي ذلك قضت بقولها: «إن انعدام الأسباب للقرار الإداري أو استناد القرار إلى أسباب وهمية غير قائمة، يدخل القرار في منطوق إساءة استعمال السلطة»[2].

وبهذا ألحقت المحكمة انعدام الأسباب التي استند إليها القرار أو عدم صحتها بإساءة استعمال السلطة دون البحث بالغرض الذي توخته الإدارة ومدى تحقيقه للمصلحة العامة أو للغرض الواجب عليها استهدافه.

ثانياً: اتجهت المحكمة في أحكام أخرى إلى الخلط بين مفهوم عيب الغاية، ومفهوم عيب السبب وما يترتب على ذلك من آثار. إذ قضت في أحد أحكامها بقولها: «إذا كانت الغاية من الاستملاك ليس توسيع الشارع وإنما تخصيص القطعة

---

(1) العدل العليا 96/349، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4351. العدل العليا 55/12، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1955، ع7، ص368. العدل العليا 59/5، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1959، ع1، ص1. العدل العليا 78/64، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1979، ع2، ص165.

(2) العدل العليا 53/47، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1954، ع1، ص7.

المستملكة (موقف للسيارات) فيكون قرار الاستملاك قد بني على سبب غير حقيقي ويكون مخالفاً للقانون»[1].

وقضت أيضاً بأنه: «إذ تبين أن السبب الذي اعتمده أمين العاصمة في طلب الحيازة الفورية هو تجنيب أمانة العاصمة دفع أجر المثل عن المدة التي تشغل فيها أمانة العاصمة البناء المقام على قطعة الأرض قبل استكمال إجراءات الحيازة الفورية، ولم يكن السبب الدافع إلى إصداره تحقيق غاية تنظيمية لأمانة العاصمة باعتبارها المنشئ اقتضتها ضرورة النفع العام بالمعنى الوارد في الفقرة (1) من المادة (12) من قانون الاستملاك، فإن قرار الحيازة الفورية يكون مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه»[2]. فمن خلال الحكم الأول يتضح لنا أنه كان على محكمة العدل العليا بعد أن وجدت أن غاية القرار معيبة وذلك لمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، أن تقرر إلغاءه لإساءة استعمال السلطة وليس لأنه بني على سبب غير حقيقي وبالتالي مخالفته للقانون، والأمر ذاته يقال بالنسبة للحكم الثاني حيث خلطت المحكمة بين اصطلاح السبب والغاية المستهدفة من القرار فتعبر عن الغاية بالسبب الدافع تارة وبالسبب تارة أخرى ومن ثم تقرر بأن القرار مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه، إذ كان من الواجب عليها أن تقرر إلغاءه لعيب في الغاية أي لعيب الانحراف باستعمال السلطة.

ثالثاً: اتجهت المحكمة في بعض أحكامها إلى إلحاق عيب السبب بوجه الطعن بالإلغاء لمخالفة القانون. وهذا يظهر بجلاء من خلال الأحكام العديدة لها، ومن أمثلتها ما قضت به بقولها: «وإذا كان التسبيب الذي قدمه رئيس الدائرة ضد الموظف خالياً من بيان أية واقعة من الوقائع التي يمكن أن يستخلص منها عدم لياقة هذا الموظف

---

(1) العدل العليا 64/62، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1965، ع7، ص919.

(2) العدل العليا 75/72، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1977، ع11، 12، ص1377.

فإنه لا يعتبر تقريراً صحيحاً ويكون قرار الوزير بتنحيه الموظف من الوظيفة مخالفاً للقانون»[1].

وقضت أيضا بقولها: «تخضع الأسباب التي توردها الإدارة كأسباب لقرارها الإداري لرقابة القضاء الإداري الذي له التحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للواقع والقانون، فإذا تبين أن هذه الأسباب غير موجودة فيكون القرار قد فقد سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون»[2].

كما قضت في حكم آخر بقولها: «حيث أن القرار الإداري المطعون فيه قد أوضح سبب الإحالة على التقاعد بأنه بالاستناد إلى ملف المستدعي الذي اطلع عليه مجلس الوزراء، مع أن هذا الملف يخلو من أي شائبة يمكن الاستناد إليها لتنحيته عن وظيفته، فضلاً عن أن التقارير التي انطوى عليها ملف المستدعي ومنها تقرير السنة الأخيرة كانت بدرجة ممتاز، مما يناقض السبب الذي استند إليه القرار المطعون فيه، وبالتالي يكون القرار المطعون فيه عديم الأساس ومخالفاً للقانون»[3].

نخلص مما سبق أن قضاء محكمة العدل العليا مستقر على اعتبار الحالة الواقعية أو القانونية والتي هي سبب القرار ومبرر إصداره ركناً أساسياً من أركان القرار الإداري، في حين أنها لم تعتبر العيب الذي يصيب هذا الركن وجهاً مستقلاً للطعن بالإلغاء، وإنما يندرج في وجه الطعن بالإلغاء لمخالفة القانون وهي في ذلك تتفق مع قضاء مجلس الدولة المصري.

ولكننا نعلم أن مبدأ المشروعية يقتضي أن تكون تصرفات الإدارة كلها في حدود القانون، فالقانون بمعناه الواسع، هو الحد الذي تمارس الإدارة فيه نشاطها.

---

(1) العدل العليا 64/18، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1964، ع11، ص925.

(2) العدل العليا 94/311، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع7، 8، ص1587. العدل العليا 78/64، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1979، ع2، ص165. العدل العليا 85/44، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1985، ع9، 10، ص1403.

(3) العدل العليا 97/104، المجلة القضائية، 1997، م1، ع3، ص505.

والخضوع للقانون هو شرط صحة كل تصرف إداري وأساسه، وبناءً عليه فإن عيب مخالفة القانون يشمل كل عيب يشوب القرار الإداري في شكله أو في سببه أو في موضوعه أو في اختصاص القائم به، لأن القانون هو الذي يحدد أركان القرار الإداري وشروط صحته. على أن هذا العيب له مدلول اصطلاحي يعني عيب القرار في موضوعه ومحله أو في الأثر القانوني الذي يرتبه. ولكن دلالة هذا الوجه للطعن بالإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا وكذلك في قضاء مجلس الدولة المصري يتسع ليشمل عيب السبب أيضاً.

وأما عن رأينا في تحديد مكان عيب السبب بين أوجه الإلغاء فإننا ومن خلال واقع قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، ومجلس الدولة المصري. فإن عيب السبب ليس عيباً قائماً بذاته، وإنما يندمج في أوجه الطعن بالإلغاء، وبذلك نرى ضرورة أن يتدخل المشرع في الأردن وفي مصر أيضاً وأن يعدل النصوص التي تحدد أوجه الطعن بالإلغاء على النحو الذي يسمح بتقرير عيب السبب كوجه مستقل للطعن بالإلغاء، ويقتصر عيب مخالفة القانون (على دلالته المحددة) أي على العيب الذي يشوب محل القرار الإداري[1].

---

(1) نتفق في رأينا هذا مع د. أحمد الغويري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص429 – 430. ود. محمد حسنين عبدالعال، المرجع السابق، ص123–134.

الفصل الثاني

رقابة القضاء الإداري على عيب السبب في القرار الإداري

المبحث الأول

الرقابة القضائية على الأسباب القانونية للقرار الإداري

المطلب الأول: الرقابة على حالة إصدار القرار خارج مجال تطبيق القانون

المطلب الثاني: الرقابة على حالة تخلف الأساس القانوني للقرار

المطلب الثالث: الرقابة على حالة الخطأ في تطبيق القانون

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري

المطلب الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على ملاءمة القرار الإداري للوقائع

الفصل الثاني

رقابة القضاء الإداري على عيب السبب في القرار الإداري

أشرنا سابقاً إلى أن مجلس الدولة الفرنسي لم يكن يحكم بالإلغاء في دعوى مجاوزة السلطة إلا لعيب عدم الاختصاص ثم أضيف إليه عيب مخالفة الشكل.

وفي مرحلة لاحقة وبعد تطور استغرق وقتاً طويلاً، ظهرت دعوى الطعن بالانحراف بالسلطة ودعوى الطعن لمخالفة القانون والحقوق المكتسبة كوجهان من أوجه الطعن بتجاوز السلطة، كما أشرنا أيضاً إلى أن مجلس الدولة الفرنسي وخلال هذه المراحل المتطورة لدعوى مجاوزة السلطة لم يفرض رقابته على أسباب القرار الإداري ولم يتعرض لفحص الوقائع المتنازع عليها. إلا أنه وفي مرحلة لاحقة وبتقدم مستمر أصبح مجلس الدولة الفرنسي يفرض رقابته على أسباب القرار الإداري متمثلة في فرض رقابته على الأسباب الواقعية من حيث وجودها المادي وتكييفها القانوني وسواء أكانت الإدارة تمارس اختصاصاً مقيداً أم تتمتع بسلطة تقديرية في ممارسته، هذا من ناحية، وفرض رقابته على الأسباب القانونية من حيث وجود خطأ في القانون أو اتخاذ القرار خارج مجال تطبيق القانون أو تخلف الأساس القانوني للقرار من ناحية أخرى.

ونؤكد هنا أن القضاء المصري حرص على الاستفادة من التطور الذي مر به مجلس الدولة الفرنسي في رقابته للوقائع في القرار الإداري وكذلك في رقابته للأسباب القانونية.

أما بالنسبة لقضاء محكمة العدل العليا الأردنية وكيفية ممارسة رقابتها على أسباب القرار الإداري سنجد أنها تفرض رقابتها على الوقائع التي يستند إليها القرار الإداري محاولة الاستفادة قدر المستطاع من أحكام القضاء المصري، سواء أن التزمت

الإدارة في ممارسة اختصاصها بضرورة مراعاة شروط معينة أم كانت تمارس اختصاصها بسلطة تقديرية واسعة. وفي ذات الوقت تعترف لنفسها بفرض رقابتها على الأسباب القانونية للقرار الإداري.

وقبل أن نعرض للرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري علينا أن نميز بين المقصود بأسباب القرار الإداري هذه وتسبيبه:

التمييز بين أسباب القرار الإداري وتسبيبه

الأصل أن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب أو عدة أسباب قانونية وواقعية تشكل الأساس لإصداره[1]. حيث أن المبدأ العام في التسبيب هو عدم التزام الإدارة بتسبيب وتعليل قراراتها إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك[2].

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «... أما إذا كان القانون قد ألزم الإدارة بأن يكون قرارها معللاً ومسبباً فإن هذه الأسباب تكون محل رقابة لمعرفة مدى صحتها من الناحية الواقعية ومدى مطابقتها للقانون نصاً وروحاً»[3].

وتظهر أوجه الاختلاف بين أسباب القرارات الإدارية وتسبيبها فيما يلي:

أولاً: يفترض في كل قرار إداري حتى لو صدر خالياً من ذكر أسبابه أن يكون مستنداً إلى سبب صحيح يبرر إصداره من حيث الواقع والقانون، وإلا كان القرار

---

(1) العدل العليا 78/64، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1979، ع2، ص165.

(2) د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ط1، ص347. ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (5/أ/140) من النظام الحالي رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته حيث أوجبت تسبيب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية، وذلك كأحد الضمانات الواجب توفيرها للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عليه.

(3) العدل العليا 96/349، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4351. العدل العليا 57، 80/58، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ع7، ص1240، 1247. راجع أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 7/1586ق، 1965/5/22، وحكمها رقم 2/31ق – 1956/3/17، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص1168.

باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره[1]، بينما لا يكون تسبيب القرارات الإدارية لازماً إلا إذا أوجبه القانون صراحةً[2]، ويفترض في القرار الإداري غير المسبب أنه قام على سبب صحيح وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك[3]، وأنه إذا اشترط القانون تسبيب القرارات الإدارية يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرار ويترتب على إهماله بطلانه[4].

ثانياً: يرتبط تسبيب القرارات الإدارية بالمظهر الخارجي للقرار الإداري، وتندرج القواعد القانونية التي تحددها ضمن المشروعية الشكلية للقرار الإداري، بينما تنصرف أسباب القرار الإداري إلى الأسباب القانونية والواقعية التي يستند إليها ويقوم عليها القرار، وتندرج ضمن المشروعية الموضوعية[5]. وهذا ما تقضي به محكمة العدل العليا بقولها: «يجب التفريق بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره فالتسبيب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب أن يكون صحيحاً سواء كان التسبيب لازماً أم غير لازم»[6].

---

(1) العدل العليا 96/349، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4351.
العدل العليا 85/162، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1987، ع9، 10، ص1472.

(2) العدل العليا 80/59، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ع4، ص448.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية 15/365ق، مجموعة أحكامها في 15 عاماً، ج3، مبدأ رقم 76، ص2078.

(4) العدل العليا 75/17، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1976، ع7، 8، ص1187. العدل العليا 82/50، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1982، ع12، ص1490.

(5) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص664.

(6) العدل العليا 84/125، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1985، ع7، 8، ص1080.
العدل العليا 80/57، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ع7، ص1243. راجع في ذلك أيضاً محمد مصطفى حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، 1966، ع2، ص169–197. وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية 4/58ق، 1958/7/12، س3، ص1729، وحكمها رقم 2/10ق، 1960/9/21، مجموعة س5، ص1214، مجموعة أحكامها في عشر سنوات ص2348 و2346.

ثالثاً: يمارس القضاء الإداري رقابته القضائية على أسباب القرار الإداري باعتبارها ركناً مستقلاً وقائماً بذاته وشرطاً لصحته، إذ قضت محكمة العدل العليا بقولها:

«ولما كان السبب حالة واقعية أو قانونية تعرض على الإدارة فتتدخل على أساسها وبما أن هذه الحالة غير موجودة وطالما أن النتيجة ليست مستمدة من أصول موجودة في الأوراق، فتكون الدعوى والحالة هذه فاقدة لركن السبب ويكون القرار قد فقد سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون»[1].

وبعد أن ميزنا بين سبب القرار الإداري وتسبيبه، نعرض الآن للرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري وذلك في مبحثين:

المبحث الأول: الرقابة القضائية على الأسباب القانونية للقرار الإداري.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري.

المبحث الأول

الرقابة القضائية على الأسباب القانونية للقرار الإداري

تعرّف أسباب القرار الإداري بأنها: مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تقود الإدارة إلى التصرف، وبذا يتعين على مصدر القرار الإداري الاستناد إما لقاعدة قانونية مكتوبة أو لمبدأ من المبادئ العامة للقانون وإلى حالة واقعية معينة، لذا يستند القرار الإداري لهاتين الطائفتين من الأسباب[2].

---

(1) العدل العليا 94/311، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع7، 8، ص1589. العدل العليا 84/125، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1985، ع7، 8، ص1081.

(2) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص661. د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص229. «حيث يرى الدكتور عصام البرزنجي أن الحالة القانونية تتمثل في القاعدة أو العمل القانوني السابق الذي تستند إليه الإدارة في إصدار قرارها، والتي قد تشترط قيام حالات معينة من الواقع لإصدار القرار وقد لا تشترط ذلك. فقيام حالة من الواقع لا تغني عن وجود الحالة القانونية، بينما هذه الأخيرة قد تغني بذاتها لكي تكون سبباً لإصدار القرار دون أن يشترط قيام حالات من الواقع».
ونحن نؤيده في ذلك حيث أنه وإن كان غالباً ما يقوم القرار على حالة قانونية وأخرى واقعية معاً، إلا أنه يبقى صحيحاً إن وجد أساسه القانوني بوجود حالة قانونية فقط، في الوقت الذي لا يمكن

فمجموعة الأعمال القانونية أو القواعد القانونية وقيام حالات من الواقع تشكل أسباب القرار الإداري والتي تكون سابقة عليه وتوحي لرجل الإدارة بالتدخل وإصدار قرار معين ويعد وجودها شرطاً أساسياً لإصداره. وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: «إن سبب القرار الإداري هو ركن رئيسي وأساسي من أركانه التي لا يقوم إلا بها...»[1]. ويفترض في كل قرار إداري حتى ولو صدر خالياً من ذكر أسبابه أن يكون في الواقع مستنداً إلى دواعٍ قامت لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره[2].

ومما تتميز به هذه الأسباب أنها خارجية، وموضوعية، ومستقلة عن مصدر القرار الإداري، وبهذا تختلف عن بواعث إصداره التي تتمثل في الغاية التي يستهدف مصدر القرار تحقيقها والتي هي عنصر شخصي لصيق بمصدر القرار[3].

إلا أننا نجد أن القضاء الإداري المصري وعلى الرغم من تمييزه في كثير من الأحكام بين الأسباب القانونية والأسباب الواقعية، قد وافق الرأي الفقهي القائل بعدم التفرقة بين الرقابة على الأسباب القانونية والأسباب الواقعية، والذي يرى أنه سواء

فيه أنه يقوم على أساس من حالة واقعية فقط. وذلك خلافاً لما قال به بعض الفقهاء (الذين أشرنا إليهم سابقاً عند بحثنا في تعريف السبب) حيث أجمعوا على اعتباره حالة واقعية أو قانونية تبرر إصدار القرار وتشكل سبب وجوده. واتفقت معهم في هذا الرأي المحكمة الإدارية العليا المصرية (موافقة في ذلك محكمة القضاء الإداري) حيث أنها تعرف السبب في القرار الإداري بأنه: «حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل منفردة بسلطتها الإدارية الآمرة بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار». حكمها رقم 32/3471ق – 1990/12/29، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج35، مبدأ رقم 341، ص993 وما بعدها. وحكمها رقم 18/295ق – 1977/6/19، س22، مبدأ 92 مشار إليه لدى حمدي عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص748. وبذات الصيغة حكم محكمة العدل العليا 94/311، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع7، 8، ص1589.

(1) العدل العليا، 94/210، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع5، 6، ص1120.

(2) العدل العليا، 96/349، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4351.

(3) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص663. د. محمد عبدالجواد حسين، بين سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد، مجلة مجلس الدولة، 1953، ص207.

كانت الرقابة على الخطأ في الواقع أم الخطأ في القانون، فإن الخطأين يجمعهما تعبير واحد هو العيب في الأساس القانوني للقرار[1].

والأساس القانوني للقرار: «عبارة عن مجموعة القواعد العامة التي تبين سلطات الإدارة والحالات الواقعية الفردية التي تطبق عليها هذه السلطات، وهذا ما يدفع القاضي في حالة النزاع، إلى البحث في الأساس القانوني للقرار المطعون فيه من ناحية، وأن يستخلص من ناحية أخرى الوقائع محل النزاع، من حيث وجودها المادي ومغزاها»[2].

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في العديد من أحكامها، وذلك بقولها: «إنه وإن كانت جهة الإدارة تستقل بتقدير مناسبة إصدار قراراتها ولها مطلق الحرية في تقدير ظروف القرار الإداري، ووزن الملابسات المحيطة به لتقرير ملاءمة إصداره من عدمه، إلا أنه يجب لصحة هذا القرار أن يقوم على وقائع صحيحة مستفادة من أصول ثابتة في الأوراق ومؤدية إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار وإلا انطوى على مخالفة القانون لانعدام الأساس القانوني الذي يجب أن يقوم عليه ولوقوع الخطأ في تطبيق القانون بسبب الخطأ في فهم الواقع»[3].

وكذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها: «أنه ولئن كان الأصل أن تقدير توافر شرط حسن السيرة والسمعة أو عدم توافره فيمن يعهد إليهم بالقيام على شؤون التربية والتعليم من الأمور التي تترخص الإدارة فيها، إلا أنه يتعين أن تكون النتيجة التي تصل إليها مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع صحيحة منتجة في

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية 1386/5ق، 1953/12/23. س8، ص319.
وحكمها رقم 1784/6ق، 1954/6/23، س8، ص1586.
المحكمة الإدارية العليا المصرية 159/1ق، 1955/11/5، س1، ص43. مشار إليه لدى حمدي عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص497.

(2) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص241 – 242.

(3) محكمة القضاء الإداري المصرية 1361/6ق، 1954/4/11، س8، ص1216. وحكمها رقم 664/6ق – 1954/3/18، س8، ص1018.

الدلالة على هذا المعنى، وإلا كان قرارها فاقداً لركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون»[1].

ومن الأحكام ذات الصيغة المماثلة (أو الاتجاه المماثل) في قضاء محكمة العدل العليا ما قضت به بقولها: «... تخضع الأسباب التي توردها الإدارة كأسباب لقرارها الإداري لرقابة القضاء الذي له التحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للواقع والقانون، فإذا تبين أن هذه الأسباب غير موجودة فيكون القرار قد فقد سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون»[2].

ونحن في هذا الصدد نؤيد ما ذهب إليه الدكتور عصام البرزنجي[3] من أن اعتبار السبب سواء أكان من القانون أم الواقع الأساس القانوني للقرار، يقتضي — منطقياً — من القضاء فرض رقابة كاملة على أسباب القرار دون تمييز بينها، إلا أن الواقع (وكما سنرى) أن القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري وكذلك قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، يمارس رقابة كاملة على الأسباب القانونية ولا يفعل ذلك بالنسبة للأسباب الواقعية.

وفي هذا الصدد يرى الدكتور علي شطناوي أن ما قال به بعض الفقهاء وسايره في ذلك القضاء الإداري (المصري والأردني) من أنه «ليس ثمة فرق بين الرقابة على الأسباب القانونية والأسباب الواقعية فالخطأ في الواقع أو الخطأ في القانون، يجمعهما تعبير واحد هو العيب في الأساس القانوني للقرار» ما هو إلا نتيجة اختلاف فقه القانون العام حول مدلول الأساس القانوني للقرارات الإدارية. وبالتالي فإنه يرى أن تخلف الأساس القانوني للقرار ما هو إلا مظهر واحد من مظاهر عدم المشروعية التي تشوب الأسباب القانونية للقرار[4]. وإن تخلف الأساس القانوني للقرار يعني: «بأن السبب

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 7/889ق، 1966/11/12، س12، ص87. الموسوعة الإدارية الحديثة، ج19، ص548.

(2) العدل العليا 94/311، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع7، 8، ص1587.

(3) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص246.

(4) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص673—674.

القانوني الذي قام عليه القرار المطعون فيه، لا يمكن أن يوجد أو لم يوجد بعد، أو لم يعد موجوداً أو أنه غير قانوني»[1].

وسنتناول صور عدم مشروعية أسباب القرار الإداري القانونية والرقابة عليها في ثلاثة مطالب وهي:

المطلب الأول: الرقابة على حالة إصدار القرار خارج مجال تطبيق القانون.

المطلب الثاني: الرقابة على حالة تخلف الأساس القانوني للقرار.

المطلب الثالث: الرقابة على حالة الخطأ في تطبيق القانون.

المطلب الأول: الرقابة على حالة إصدار القرار خارج مجال تطبيق القانون

أشار مفوضو مجلس الدولة الفرنسي ومنذ زمن بعيد إلى أن تجاهل الإدارة لمجال تطبيق القانون يشكل سبباً من أسباب الطعن المتميزة والمستقلة عن أسباب الطعن بعدم شرعية الأسباب، أي عن بقية مظاهر عدم المشروعية التي تشوب أسباب القرار الإداري، وتتميز بأنها تتعلق بالنظام العام بحيث يستطيع مجلس الدولة أن يبحث فيه من تلقاء نفسه[2]. وينبغي لقيام وتحقق هذا الطعن توافر شرطين:

الشرط الأول: أن تكون عدم المشروعية ناجمة عن عدم إمكانية تطبيق القانون (القاعدة القانونية) على الحالة موضوع البحث، أي أن لا تكون ناجمة عن مجرد مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه، ويتحقق عدم انطباق القاعدة القانونية إما بصورة مباشرة أو غير مباشرة (في حالة صدور عفو عام مثلاً).

الشرط الثاني: أن يكون بإمكان القاضي الفصل في عدم المشروعية الأخرى دون أن يخالف ميدان تطبيق القانون، أي إذا كان القاضي لا يستطيع حل النزاع إلا بتطبيق قانون لا يمكن تطبيقه، فعليه أن يثير هذا الدفع من تلقاء نفسه حتى لا

---

(1) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص242.

(2) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص256.

يتابع الإدارة فيما ذهبت فيه خطأ، وليتجنب تطبيق قانون لا يمكن تطبيقه على موضوع النزاع[1].

ومن الأمثلة على حالة إصدار القرار خارج مجال تطبيق القانون أن تتخذ الإدارة قراراً بشأن موظفين خارج الفئات المنصوص عليها في قانون الموظفين ولكنها تستند في إصدار هذا القرار على قانون الموظفين[2]. أو إصدار قرارات فردية استناداً لنظام ينطوي على رجعية غير مشروعة[3].

ومن قبيل ذلك أيضاً ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية حيث قررت أن صدور القرار متضمناً أثراً رجعياً لسريانه يجعله مخالفاً للقانون واجب الإلغاء بقولها: «إن قرار المجلس الصادر بفرض الرسم على محلج المدعي والمودع صورته بملف الدعوى تبين أنه لم يعين تاريخ لسريانه، غير أن الوزير عندما أصدر قراره المطعون فيه نص في مادته الثالثة على سريان مفعوله اعتباراً من أول مايو سنة 1946 مع أن هذا القرار لم يصدر إلا في 8 مايو سنة 1947، ومن ثم فإن صدور القرار على هذا الوضع يعتبر مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه فيما نص عليه في مادته الثالثة من إسناد أثره إلى الماضي»[4].

ومن أمثلة هذه الرقابة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية ما قضت به في أحد أحكامها بقولها: «إذا كانت الجريمة التي أدين بها الفرد في القوات المسلحة ليست من عداد الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي أو الخارجي المنصوص عليها في الكتاب الثاني من قانون العقوبات، فلا يحرم الفرد من المكافأة بسبب هذا

---

(1) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص672. د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص256.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1947/5/23. مشار إليه لدى د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص257.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1971/6/11. مشار إليه لدى د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص673.

(4) محكمة القضاء الإداري المصرية 1/277ق، 1950/1/17، س4، ص195.

الحكم وحيث أن القرار المشكو منه قد حرم المستدعي منها بالاستناد إلى الحكم المذكور فيكون قد خالف القانون»[1].

كما قضت في حكم آخر لها بقولها: «لا يملك المتصرف صلاحية توقيف المستدعية بسبب الحفاظ على حياتها كونها الشاهدة الوحيدة في قضية قتل وذلك لأن هذا السبب لا يتعلق بالدفاع عن المملكة»[2]. كما أن حالة إصدار القرار خارج مجال تطبيق القانون تتحقق أيضاً فيما لو أصدر المتصرف قراراً إدارياً استناداً لأحكام قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، يطبق على قرى لم يعلن وزير الداخلية عنها في الجريدة الرسمية[3].

المطلب الثاني: الرقابة على حالة تخلف الأساس القانوني للقرار

اختلف الفقه في تحديد مدلول الأساس القانوني للقرار الإداري وبالتالي مدلول تخلف الأساس القانوني، حيث أعطاه جانب من الفقه مدلولاً واسعاً يشمل عدم الوجود المادي للأسباب الواقعية، وضرورة اتفاق القرار مع مضمون نظام قانوني معين، ووجود نص قانوني يسمح للسلطة الإدارية المختصة باتخاذ القرار الإداري.

وذهب جانب آخر من الفقه إلى إعطائه مدلولاً ضيقاً حيث يرى أن المقصود بالأساس القانوني عملاً قانونياً يتمثل في قانون أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون أو نظام أو حتى قرار إداري فردي[4].

ويقصد بالأساس القانوني: التأهيل القانوني لإجراء التصرف القانوني، أي النص القانوني الذي يستند إليه نشاط الإدارة العامة، ويقصد به أحياناً القيود والضوابط القانونية بالمقارنة مع النظام القانوني[5].

---

(1) العدل العليا 78/53، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1978، ع11، ص1396.

(2) العدل العليا 86/98، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1987، ع5، 6، ص892.

(3) العدل العليا 56/84، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1956، ع6، ص335.

(4) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص674-675.

(5) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص675، 242.

ويقصد بتخلف الأساس القانوني للقرار: بأن السبب القانوني الذي أقيم عليه القرار المطعون فيه، لا يمكن أن يوجد أو لم يوجد بعد، أو لم يعد موجوداً أو أنه أساس غير قانوني[1]، وهذا من شأنه أن يجعل القرار الإداري مفتقراً لكل قيمة قانونية. وبالتالي يتحقق تخلف الأساس القانوني للقرار في خمس حالات هي:

الحالة الأولى:

أن يكون القرار المطعون فيه مفتقراً لأي أساس قانوني يصلح لتبريره، كما هو الحال فيما لو تبين أن الوظيفة التي عين فيها الموظف، لا وجود لها في الميزانية، ولا تملك الوزارة خلقها إلا بإذن البرلمان، فيكون تعيين الموظف فيها قد صدر باطلاً في أصله[2]. هنا تكون الإدارة أمام اختصاص مقيد سلبي، أي أن عليها في مثل هذه الأحوال الامتناع عن التصرف، وإلا وقعت في حالة من حالات اغتصاب السلطة[3].

كذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: «إذا اتضح أن التهم التي قام عليها القرار المطعون فيه غير صحيحة إما لعدم صحة واقعتها أو لعدم مسؤولية المدعي شخصياً عنها فيكون القرار المذكور والحالة هذه قد انعدم أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه وبالتالي وقع مخالفاً للقانون وأصبح حقيقاً بالإلغاء»[4].

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في هذا المجال ما قضت به بقولها: «إن قرار نقل المستدعي (من وظيفة مدير تحرير رسالة مجلس الأمة إلى العمل في مديرية المراجع والقوانين بوظيفة منسق معلومات وتوثيق على أن يتم تعديل مسمى وظيفته في جدول تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية لعام 1997، أي أنه بتاريخ صدور القرار في 1997/1/25، لم يكن هناك أي وجود للوظيفة المنقول إليها في جدول تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية، بالإضافة إلى أنه لا يجوز للموظف أن يتقاضى راتبه إلا

---

(1) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص258.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 665/2ق – 1950/1/25، مجموعة س4، ص254.

(3) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص260.

(4) محكمة القضاء الإداري المصرية 516/3ق، 1951/1/3، س5، ص371.

من مخصصات الوظيفة التي يشغلها)، غير قائم على أساس من القانون وبالتالي فإن أسباب الطعن ترد عليه وهو حقيق بالإلغاء»[1]

الحالة الثانية:

عدم صحة الأساس القانوني للقرار الإداري (المطعون فيه) أي أن يكون الأساس القانوني الذي اختارته الإدارة لقرارها المطعون فيه، أساساً غير صحيح، كأن تستند الإدارة في قرراها على أساس من نص تشريعي، في حين كان ينبغي عليها أن تقيمه على أساس من نص آخر.

مثال ذلك أن تستند الإدارة على النصوص الخاصة بالاستيلاء المؤقت، في حين أنها تهدف إلى أن تكون حيازتها للمال المستولى عليه حيازة دائمة، لذلك كان عليها أن تستند في ذلك على النصوص الخاصة بنزع الملكية وإجراءاتها الخاصة بدل الاستناد على النصوص الخاصة بالاستيلاء المؤقت[2].

ومثال ذلك أيضاً ما قضت به محكمة العدل العليا بقولها: «حيث أن راتب المستدعي عند إحالته للتقاعد كان (260) ديناراً بموجب النظام رقم (1994/23) نظام الخدمة القضائية للقضاة النظاميين، والنافذ المفعول من 1994/7/1، أي قبل إحالة المستدعي على التقاعد فقد كان يتوجب احتساب راتبه التقاعدي وفقاً لهذا النظام وليس وفقاً للنظام الذي كان سائداً عند إحالته للاستيداع والذي تم إلغاؤه»[3].

وقضت في حكم آخر لها بقولها: «ومن هذا النص يستفاد أن واضع النظام حدد الأسباب التي تجيز للوزير بالاستناد إليها الاستغناء عن خدمة الموظف تحت التجربة وهي:

1. عدم كفاءته. 2. سوء سلوكه.

---

(1) العدل العليا 97/58، المجلة القضائية، 1997، المجلد الأول، ع3، ص508.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 4/236ق – 1950/6/13، س4، ص881.

(3) العدل العليا 97/153، المجلة القضائية، 1997، المجلد الأول، ع3، ص507.

ولهذا فإن أي قرار يصدر بالاستناد لهذا الأسباب لا يجوز أن يبنى إلا على هذين السببين أو على واحد منهما، وحيث أنه يتبين من تقرير وكيل الوزارة وقرار الوزير بالاستغناء بالاستناد لسبب آخر هو التغيب عن مركز العمل، وحيث أن تغيب الموظف عن مركز عمله لا يدخل في عداد السببين المنصوص عليهما في المادة (40) التي صدر القرار المطعون به بالاستناد إليها، وإنما هو سبب يوجب تطبيق المادة (148) من نفس النظام، ويترتب عليه فقدان الوظيفة إذا لم يكن للتغيب مبرر يقنع به الوزير»[1].

على أن تخلف الأساس القانوني الصحيح في القرار الإداري قد لا يؤدي مباشرة إلى إلغاء القرار وذلك في فرضين:

أولاً: إن وجدت أسباب أخرى تشكل أساساً قانونياً سليماً وصحيحاً تبرر إصدار القرار وتشكل السبب الرئيس لإصداره، في حين أن السبب المعيب هو سبب ثانوي.

ثانياً: إن وجد القاضي بعد البحث سبباً جديداً يصلح سنداً للقرار بدلاً من السبب المعيب الذي ذكرته الإدارة، بحيث يحل هذا السبب الصحيح الجديد محل السبب المعيب الذي ذكرته الإدارة في قرارها، وهذا ما يسمى بإحلال السبب (الأساس القانوني)[2].

وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا بقولها: «أما عن كون المستدعى ضده في قراره المشكو منه قد أشار بصورة خاطئة إلى تفويض سابق فلا يستلزم بطلان هذا القرار ما دام أن هنالك تفويضاً آخر يعطيه نفس الصلاحية لتطبيق النظام المذكور على الأشخاص الذين يمارسون نشاطاً مضراً بالسلامة العامة»[3].

---

(1) العدل العليا 73/114، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1974، ع3، 4، ص326.
العدل العليا 77/111، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1978، ع5، ص527. العدل العليا 97/119، المجلة القضائية، 1997، المجلد الأول، ع3، ص491.

(2) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص86–92.

(3) العدل العليا 56/98، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1956، ع11، ص742.

ويلاحظ أن هذه الحالة تختلف تماماً عن حالة الخطأ في القانون حيث يكون السبب القانوني في الحالة الأخيرة صحيحاً من حيث وجوده واختياره ولكن الإدارة أعطته معنى خاطئاً[1].

الحالة الثالثة:

أن لا يكون الأساس القانوني للقرار المطعون فيه قد وجد بعد، كأن تتخذ الإدارة قراراً تطبق به قانوناً من القوانين قبل إصدار النظام التنفيذي اللازم لتطبيقه، ما لم ينص القانون على تطبيقه فوراً[2].

ومثال ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا بقولها: «إن قرار المجلس البلدي بمنع أشخاص من تعاطي مهنة بيع الخضار في السوق وبإغلاق محلاتهم بالاستناد للفقرة السادسة من المادة 1/41 من قانون البلديات يكون قراراً مخالفاً للقانون، إذ أنه لأجل تمكين المجلس البلدي من ممارسة صلاحيته بموجب هذه المادة لا بد من وضع نظام بهذا الخصوص وإذا لم يستند القرار المذكور إلى نظام فيعتبر قراراً معيباً»[3].

وكذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الشأن بقولها: «فإذا كان الموظف قد فصل عن غير الطريق التأديبي ولم يكن قد عهد إليه قبل فصله بأعباء وظيفة معينة بل لم تعهد إليه الإدارة بأي عمل إلى أن صدر القرار بإحالته إلى المعاش فإنه يتعذر القول بأن هناك سبباً يبرر فصله، ظاهراً أو مستتراً، قد نشأ عن علاقة المدعي بوظيفته في تلك الفترة، بل تقوم الدلائل قاطعة على نفس القرينة المفترضة من ابتناء القرار على سببه المبرر له فعلاً»[4].

---

(1) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص261.

(2) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص678. د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص262.

(3) العدل العليا 67/15، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1967، ع6-9، ص32.

(4) محكمة القضاء الإداري المصرية 12/1094ق، 1959/4/15، س13، ص191.

الحالة الرابعة: الأساس القانوني للقرار المطعون فيه لم يعد موجوداً

تتحقق هذه الحالة حينما يكون الأساس القانوني مؤقت التطبيق بفترة زمنية معينة أو يشترط حالة معينة يطبق بشأنها ثم تكون هذه الفترة قد انقضت أو تلك الحالة لم تعد موجودة. ويتحقق تخلف الأساس القانوني أيضاً إذا بني القرار الإداري على أساس قانوني ألغي إدارياً أو قضائياً[1].

ومثال ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: «إذا صدر القرار المطعون فيه في 29 من أبريل سنة 1947 وكان الحكم الجنائي الذي بني عليه القرار غير قائم إذ سبق أن نقضته محكمة النقض والإبرام الجنائية في 2 من ديسمبر سنة 1946 فيكون القرار والحالة هذه قد بني على سبب غير قائم وبالتالي قد جاء مخالفاً للقانون متعيناً إلغاؤه»[2].

ومثال ذلك في قضاء محكمة العدل العليا ما قضت به بقولها: «إن القانون رقم 34 لسنة 1976 قد ألغى قانون العشائر ومحكمة استئناف العشائر وقانون الإشراف على البدو وهي القوانين التي كانت تجيز إتباع العادات العشائرية بشأن النزاع الناشئ عن بعض الجرائم، وعليه فلا يجوز الاستناد إلى العرف الإداري لتبرير التوقيف الإداري لأن في ذلك مخالفة صريحة للمادة الثامنة من الدستور»[3].

ويتحقق انعدام الأساس القانوني للقرار إذا بني على حكم جنائي صدر قانون العفو العام عنه، ومثال ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا بقولها: «لا يتفق وأحكام القانون عدم نظر المتصرف في ترشيح المستدعي نفسه مختاراً بحجة أنه سبق وحكم بجرم أخلاقي، مع أن حالة الإجرام قد زالت من أساسها عن المستدعي بالعفو العام، لأن قانون العفو العام لم يستثن من أحكامه الجرائم التي تم تنفيذها»[4].

(1) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص679.
(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 2/158ق، 1948/6/15، س2، ص805.
(3) العدل العليا 85/64، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1985، ع11، 12، ص1766.
(4) العدل العليا 64/30، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1964، ع9، ص809.

وفي حكم آخر لها قضت بأنه: «لا يجوز لمجلس الوزراء أن يرفض منح موظف سابق جواز إعادة استخدامه في الحكومة بسبب أنه حكم بجرم رشوة وعزل من أجل ذلك، لأن قانون العفو العام يزيل حالة الإجرام من أساسها ويعيد للأشخاص المعفى عن جرائمهم الحقوق التي فقدوها بسبب الحكم»[1].

الحالة الخامسة: عدم مشروعية الأساس القانوني الذي اتخذته الإدارة لقرارها

تتحقق هذه الحالة إذا بني القرار الإداري المطعون فيه على أساس من نظام حكم القضاء بإلغائه، إلا أنه إذا كان من الممكن إيجاد الأساس المشروع لهذا القرار في القانون نفسه بصرف النظر عن النظام التنفيذي الذي استند إليه القرار، فإن القاضي عند ذلك يمارس سلطته في استبدال الأساس المشروع «إحلال الأساس القانوني الوارد في القانون بدلاً من الأساس القانوني غير المشروع الوارد في النظام» ويرد الطعن في القرار[2].

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: «إذا لم يجد بعد إنشاء البلدة ما يبرر إبقاءها وإعادة إلحاقها بالبلدة المفصولة منها كان قرار إعادة إلحاقها على غير أساس سليم من القانون متعيناً إلغاؤه»[3].

وقد يكون الأساس القانوني للقرار الإداري أيضاً قاعدة عرفية أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون أو حكم قضائي أو حتى قرار فردي يرتبط به القرار المطعون فيه بحيث إذا ألغي ذلك القرار الفردي أدى ذلك إلى فقدان القرار المطعون فيه (والمستند إلى القرار الأول) أساسه القانوني.

---

(1) العدل العليا 65/57، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1966، ع2، ص141.

(2) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص266. د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص680.
راجع أيضاً حكم محكمة العدل العليا 71/128، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1972، ع3، 4، ص328.

(3) محكمة القضاء الإداري المصرية 5/1315ق، 1952/3/11، س6، ص650. محكمة القضاء الإداري المصرية 4/538ق، 1951/3/6، س5، ص544–549.

المطلب الثالث: الرقابة على حالة الخطأ في تطبيق القانون

ويُقصد بالخطأ في تطبيق القانون أن يكون السبب القانوني الذي اختارته الإدارة أساساً لقرارها صحيحاً، غير أنها أعطته معنى خاطئاً أو مغلوطاً[1].

وتتمثل الرقابة القضائية في هذه الحالة في تحديد فيما إذا كانت الأسباب القانونية التي ادعتها الإدارة مطابقة ومتفقة مع الأسباب الواقعية وبذا يتولى القضاء الإداري رقابة مدى التطابق والاتفاق بين القاعدة القانونية والحالة الواقعية[2].

وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه على إطلاق عدة اصطلاحات للدلالة على الخطأ في تطبيق القانون، كقوله إن القرار «معيب بعيب الخطأ في القانون» أو أن القرار «قائم على سبب قانوني خاطئ» أو أن القرار «مبني على سبب خاطئ في القانون» مما يظهر أن الخطأ في تطبيق القانون لا ينطبق إلا إذا ارتكبت الإدارة خطأ على صعيد القانون وليس على صعيد الوقائع، أي في حالة مجاوزة السلطة التي ترتكبها الإدارة من حيث أنها أخطأت في معنى أو مغزى ونطاق قاعدة قانونية معينة.

وبذلك قد تظهر الصلة وثيقة بين عيب مخالفة القانون و الخطأ في تطبيق القانون، ولكنهما وجهان مختلفان ومستقلان من أوجه الإلغاء حيث أن عيب مخالفة القانون يعني انتهاكاً موضوعياً لهرم تدرج القواعد القانونية في الدولة، بينما الخطأ في تطبيق القانون يمثل عيباً في الاستدلال والاستنتاج اللذين يجريهما رجل الإدارة (مصدر القرار) عند اتخاذه للقرار الإداري وتنصب الرقابة القضائية في هذه الحالة (الخطأ في تطبيق القانون) على الأسباب القانونية التي يقوم عليها القرار الإداري أو على تعليله فقط دون أي بحث أو تقدير لمضمونه وفحواه[3].

---

(1) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص267.

(2) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص691.

(3) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص267. د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص691.

ويجب التفرقة بين نوعين من الرقابة: الأولى الرقابة القضائية على القرار الإداري عندما تكون الأسباب التي يستند إليها غير منصوص عليها في القانون، والثانية الرقابة القضائية عندما تكون أسباب القرار مستمدة من التفسير الخاطئ للقانون.

أ. الرقابة على القرار عندما تكون الأسباب غير منصوص عليها في القانون

يتولى القضاء الإداري رقابة مشروعية القرارات الإدارية في الحالات التي تطبق فيها الإدارة نصاً قانونياً على حالة واقعية معينة أو طائفة معينة من الحالات الواقعية المتماثلة والتي ينطبق عليها النص القانوني[1].

ومثال ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا: «بالاستغناء عن خدمة الموظف لاعتقاله لمدة ستة أشهر عملاً بأحكام نظام الدفاع رقم (2) لسنة 1939 وحيث أن قرار الاعتقال الذي يصدر من سلطة إدارية بالاستناد إلى نظام الدفاع يعتبر من قبيل التدبير الوقائي الذي يجوز الرجوع عنه في أي وقت بعد صدوره ولا يعد حكماً بالمعنى المبحوث عنه آنفاً، فإن القرار المطعون فيه حقيق بالإلغاء فنقرر إلغاءه»[2].

ويعد الإخلال ومخالفة نطاق تطبيق القانون عدم مشروعية قائمة بذاتها تشوب الأسباب القانونية التي يقوم عليها القرار الإداري وتستمد وتستخلص مباشرة من أسباب القرار المطعون فيه، فضلاً عن كونها عدم مشروعية متعلقة بالنظام العام يملك القضاء الإداري إثارتها من تلقاء نفسه وفي أي مرحلة تكون عليها الدعوى[3].

ومن أمثلة الأحكام الأردنية على عدم مشروعية الخطأ في تطبيق القانون ما قضت به محكمة العدل العليا بقولها: «إن شرط المادة (10/ب) من قانون رخص المهن التي توجب على رئيس البلدية إمهال الممارس لمهنة مرخصة في مكان مخصص مدة لا تقل عن سنتين ولا تزيد على خمس سنوات بعد تأمين الخدمات العامة في الأماكن

---

(1) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص691.

(2) العدل العليا 62/14، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1962، ع5، ص408.

العدل العليا 75/107، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1976، ع5، 6، ص814.

(3) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص692.

الجديدة ينطبق على أصحاب المهن الذين يتعاملون في محلات ثابتة على عقار منظم تنظيماً تجارياً وفقاً لقانون تنظيم المدن، ولا ينطبق على ترخيص العربات للباعة المتجولين على الطرق العامة، لأنهم لا يرتبطون بمحل ثابت أو عقار منظم ولا يحتاج تخصيص مناطق تجوالهم إلى تأمين خدمات عامة كما تحتاجه المحلات التجارية الثابتة ما دام أن مهنتهم تقوم على التجوال في الطرق العامة»[1].

وكذلك ما قضت به في حكم آخر بقولها: «الأجنبية المتزوجة من أردني تصبح تبعاً لذلك أردنية (بمقتضى المادة الثامنة من قانون الجنسية الأردني) ومن حقها الحصول على جواز سفر أردني (بمقتضى المادة الثالثة من قانون جوازات السفر) دون أن يتوقف حقها بالحصول على هذا الجواز على موافقة أية جهة خلاف مدير الجوازات العامة. وعليه فيكون رفض مدير الجوازات العامة منح المستدعية جواز سفر أردني بداعي أن الجهات الأمنية أوصت بعدم الموافقة على منحها لجواز السفر مخالفاً للقانون»[2].

والأحكام المتقدمة تمثل إحدى صور عدم المشروعية في الأسباب غير المنصوص عليها في القانون وهي الأسباب الإجرائية هذا بالإضافة إلى صورة أخرى من عدم المشروعية وهي عدم مشروعية الأسباب الموضوعية حيث ترتكب الإدارة خطأ في القانون بهذه الصورة بعدة مظاهر كاستبعاد الإدارة أحد الأشخاص من قائمة المرشحين للتقدم إلى مسابقة معينة استناداً لاعتبارات الجنس أو بسبب الآراء والمعتقدات السياسية والدينية[3].

ب. الرقابة على القرار عندما تكون الأسباب مستمدة من التفسير الخاطئ للقانون

ترتكب الإدارة خطأ في القانون إذا فسرت القانون تفسيراً خاطئاً. ومثال ذلك ما قرره مجلس الدولة الفرنسي من عدم مشروعية قرار رفض الاستجابة لطلب منحة للتعليم العالي بحجة أن مقدم الطلب سبق وحصل على منحة مقررة للمرفق العام الذي

---

(1) العدل العليا 88/45، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1991، ع1، 2، ص104.
(2) العدل العليا 86/153، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1988، ع4 – 6، ص624.
(3) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص694.

كان يعمل فيه سابقاً لانطوائه على خطأ في القانون، إذ أن النوعين السابقين من المنح مختلفان عن بعضهما البعض من حيث الموضوع ومن حيث شروط الاستفادة منهما، كما لا تمنحهما ذات الجهة الإدارية[1].

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: «يجب تفسير أحكام القانون كوحدة واحدة دون أن يفسر أي نص بمعزل عن أحكام المواد الأخرى، وذلك وفقاً لقواعد التفسير المسلم بها، وعليه وعلى ضوء ما ورد في المواد (3، 12، 13) من قانون جوازات السفر رقم (2) لسنة 1969، فإن المشرّع في المادة (12) من قانون الجوازات قد أفرد حكماً خاصاً يتعلق بمنح جواز سفر عادي منفرد للأولاد القاصرين شريطة موافقة أوليائهم الخطية على ذلك وهذا التخصيص لا يلغيه التعميم الوارد في المادة (13) والتي جاءت بعد المادة (12) استناداً للقاعدة القانونية المستقرة (الخاص يقيد العام) والتعميم إذا جاء بعد التخصيص اعتبر التخصيص استثناء وبتطبيق هذا المبدأ القانوني فإن ما ورد في المادة (13) من القانون المشار إليه لا يلغي الحكم الخاص في المادة (12) المذكورة من وجوب أخذ موافقة ولي القاصر الخطية عند منحه جواز سفر عادي مؤقت بمعنى أنها أبقت على الحكم الخاص الوارد في المادة (12) بهذا الشأن، أما العبارة الواردة آخر المادة (13) القائلة (على أن لا يعتبر حامل هذا الجواز مكتسباً الجنسية الأردنية) فإن ورودها في سياق هذه المادة إنما قصد بها فقط فسخ الشرط الوارد في المادة الثالثة من القانون المشار إليه الذي يقضي بأن يكون الممنوح جواز سفر أردني من الأردنيين الثابتة جنسيتهم أصلاً أو بالتجنس وعليه يكون قرار مدير الجوازات بمنح الطفل جواز سفر عادي لمدة خمس سنوات دون أخذ موافقة والده (غير الأردني) الخطية يخالف القانون مما يتعين إلغاؤه»[2].

وفي حكم آخر لها قضت بقولها: «وحيث أن من المسلم به أن إعمال التفسير لاستخلاص الأحكام يستوجب قراءة متكاملة لنصوص تلك المواد وليست قراءة

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي مشار إليه لدى د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص695.

(2) العدل العليا 85/153، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1986، ع7، 8، ص905.

العدل العليا 93/215، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع1-3، ص64.

مبتسرة لها ليصار إلى الوصول إلى مدلولاتها في ضوء بعضها البعض، فإن مقتضى ذلك أن خدمة العضو في المجلس المذكور تكون خاضعة للتقاعد عندما تتوفر بحقه شروط انطباق الفقرة (ط) المشار إليها ولما كانت ظروف الدعوى ووقائعها الثابتة أمامنا تشير إلى أن المستدعي لم يكن وزيراً سابقاً ولا موظفاً سابقاً ليصار إلى إتمام مدة الخدمة بمدة إشغال عضوية مجلس الأمة لتصل (15) سنة أو أنه أتم خمس عشرة سنة في عضوية مجلس الأمة. وعليه فإن القول بشموله بقانون التقاعد معناه ترتيب لحكم قانوني قبل تحقق عناصره واستيفاء أوضاعه وهو ما تأباه أصول استخلاص الأحكام من نصوصها. وحيث أن المؤسسة المستدعى ضدها قد تذرعت بتلك النصوص عند إصدارها القرار الطعين فإنها تكون والحالة هذه قد تنكبت جادة الصواب، ولما كان ذلك و لا مساغ للاجتهاد إذا كان النص صريحاً لا خفاء فيه، فإن المستدعى ضدها تكون على هدي ما تقدم قد أخطأت في تأويل القانون وتطبيقه ويتعين من ثم القضاء بإلغاء القرار المشكو منه»[1].

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية للقرار الإداري

أشرنا فيما سبق إلى أن القضاء الإداري في فرنسا لم يبسط رقابته على الوقائع إلا في تاريخ حديث نسبياً يرجع إلى أوائل هذا القرن تخوفاً منه أو تجنباً للخوض في المسائل التقديرية، حيث اقتصرت رقابته على الجانب القانوني للنزاع حيث أن قاضي مجلس الدولة هو قاضي قانون وليس قاضي وقائع، فكل مهمته تنحصر في السهر على حسن تطبيق القانون وتفسيره.

إلا أنه ومع تطور نظرة مجلس الدولة الفرنسي في الرقابة على أعمال الإدارة ونتيجة لما وجه إليها من نقد «حيث أن معرفة ما إذا كان القرار مشروعاً أو مشوباً بالبطلان هو أمر لا يتعلق بالقانون وحده إنما يتعلق بالوقائع أيضاً حيث أنه إذا ثبت عدم

---

(1) العدل العليا 91/243، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1993، ع1-3، ص91.

صحة الوقائع التي يستند إليها القرار مادياً يكون القرار غير مشروع»، فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي لنفسه تدريجياً بسلطة فحص الوقائع التي تتأسس عليها القرارات الإدارية المطعون فيها أمامه، وصحة تكييف الإدارة لهذه الوقائع[1].

وقد سار القضاء الإداري في كل من مصر والأردن على ذات النهج، حيث يتعين على الإدارة بناء قراراتها على أسباب قائمة مادياً وصحيحة قانوناً.

وبذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها الأولى بقولها: «يجب لمصلحة القرار الإداري أن يقوم على وقائع صحيحة مستفادة من مصادر ثابتة في الأوراق، ومؤدية إلى النتائج التي انتهى إليها، وإلا كان منطوياً على مخالفة القانون لانعدام الأساس القانوني الذي يجب أن يقوم عليه، ولوقوع الخطأ في تطبيق القانون بسبب الخطأ في تطبيق الوقائع»[2].

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك حيث عرّفت السبب في القرار الإداري بأنه: «الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على التدخل منفردة بسلطتها الإدارية الآمرة بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار»[3].

وبنفس المضمون قضت محكمة العدل العليا بقولها: «يُفترض في كل قرار إداري حتى لو صدر خالياً من ذكر أسبابه أن يكون في الواقع مستنداً إلى دواعٍ قامت لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره، وإذا تكشفت هذه الدواعي على أنها كانت السبب الذي دعا الإدارة

---

(1) د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، 1992، ص142–143. د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، 1979، ص568. د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص253. د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص698–700. د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص5–7.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 1/45ق، 1947/5/28. مشار إليه لدى د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص146.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية 32/3471ق، 1990/12/29 الموسوعة الإدارية الحديثة، ج35، مبدأ رقم 341، ص993 وما بعدها.

إلى إصداره كان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى مدى صحتها، أما إذا كان القانون قد ألزم الإدارة بأن يكون قرارها معللاً ومسبباً فإن هذه الأسباب تكون محل رقابة لمعرفة مدى صحتها من الناحية الواقعية ومدى مطابقتها للقانون نصاً وروحاً»[1]. ويمارس القضاء الإداري رقابته على الأسباب الواقعية بمستويات مختلفة تتراوح بين القوة والضعف بحسب ما يراه من ضرورة ترك ناحية أو أخرى من نواحي تقدير هذه الأسباب لسلطة الإدارة التقديرية فالتحقق من صحة الوجود المادي للوقائع تكاد تكون مطلقة بالنسبة لجميع القرارات الإدارية، في حين أن القضاء الإداري يعترف لنفسه بحق الرقابة على التكييف القانوني للوقائع كقاعدة عامة، إلا أنه أورد عليها استثناءات كثيرة بالنسبة لقرارات بعينها، أما بالنسبة للرقابة على تقدير قيمة الوقائع وخطورتها فإن القضاء يعترف كقاعدة عامة بعدم جواز تدخله في هذا المجال، غير أنه أورد استثناءات بالنسبة لهذه القاعدة، فيما يتعلق بقرارات معينة[2]. ومن جانب آخر يمكن تقسيم مستويات الرقابة إلى أربعة مستويات:

1. **رقابة الحد الأدنى:** ويقصد بها أن القضاء يمارس رقابته على كافة أوجه عدم المشروعية الشكلية والموضوعية، لكن رقابته على مشروعية الأسباب الواقعية تقتصر على مراقبة الوجود المادي للوقائع فقط دون مراقبة صحة التكييف القانوني للوقائع الذي أضفته الإدارة على تلك الوقائع باستثناء حالات الخطأ الظاهر في التقدير، أي الخطأ الجسيم والظاهر الذي ترتكبه الإدارة في تكييفها القانوني للوقائع[3].
2. **رقابة المستوى العادي:** يتولى القضاء الإداري في ظل هذا المستوى من الرقابة رقابة كافة أوجه عدم المشروعية الخارجية «عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراء» وأوجه عدم المشروعية المادية «الانحراف في استخدام السلطة وعيب

---

(1) العدل العليا 96/349، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4351. العدل العليا 94/311، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع7، 8، ص1589.

(2) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص327.

(3) د. إدوار عيد، المرجع السابق، ص326.

مخالفة القانون ومراقبة مشروعية الأسباب القانونية والواقعية من ناحيتي الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني».

وتعد رقابة صحة التكييف القانوني للوقائع رقابة موضوعية تتمثل في التحقق والتأكد من مدى مطابقة الأسباب الواقعية لإرادة المشرع الحقيقية أو المفترضة وسواء كانت إرادة صريحة أم ضمنية، ويقوم القضاء بعملية التحقق والتثبت لتحديد فيما إذا كانت الواقعة أو الوقائع ذات طبيعة تبرر من الناحية القانونية إصدار القرار الإداري، وتمنح صلاحية تفسير إرادة المشرع القضاء الإداري سلطة تقديرية واسعة للتصرف أو حتى اكتشاف الأسباب الواقعية[1].

3. **رقابة المدى المتوسط:** يمارس القضاء الإداري رقابته القضائية على مشروعية إجراءات الضبط الإداري الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية لتحديد فيما إذا كانت الوقائع تندرج ضمن دائرة القانون «أي الرقابة على مدى دخول الواقعة في نطاق تطبيق القانون»[2]، فضلاً عن رقابة الوجود المادي للوقائع والخطأ الظاهر في التقدير وبذا تعد رقابة المدى المتوسط مرحلة وسط تقع بين رقابة الحد الأدنى والرقابة العادية.

4. **رقابة الحد الأقصى:** ويطلق على هذا المستوى من الرقابة رقابة الحد الأعلى حيث يتم الانزلاق والانتقال غير المحسوس من رقابة التكييف القانوني للوقائع إلى رقابة جوانب الملاءمة الإدارية، حيث يتم الانتقال من رقابة موضوعية إلى رقابة شخصية لتقييم الوقائع والوسائل والأدوات التي استخدمتها الإدارة[3].

غير أن هذا المستوى المتقدم من الرقابة يقتضي من القضاء الإداري إصدار قرارات إدارية تختص الإدارة العامة فيها فقط، مما يمتنع معه على القضاء الإداري كمبدأ عام ممارسة هذا المستوى المتقدم من الرقابة على الأسباب الواقعية التي يقوم

---

(1) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص706--707.

(2) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص152.

(3) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص707.

عليها القرار، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها، فقضت بقولها: «استقر الاجتهاد على أن المحكمة لا تملك التعقيب على الأدلة التي كون منها المجلس التأديبي عقيدته عندما تكون تلك الأدلة سائغة وذات أصول ثابتة تؤكد قيام الحالة الواقعية والقانونية»[1].

كما قضت في حكم آخر بقولها: «أن هنالك فارق بين وجود الدليل وسبيل الاقتناع به وسلطة المحكمة ورقابتها تمتد بالنسبة للأمر الأول وأما الأمر الثاني فللجهة الإدارية سلطة تقدير إذا وجدت أدلة لها أصل ثابت في الأوراق ومستساغة عقلاً فلها أن تأخذ بالدليل الذي تقتنع به وتطرح منها ما لم تقتنع به، كما وأن التكييف القانوني للواقعة وتطبيقها على القانون يعود للمحكمة»[2].

وقضت أيضاً بأن: «قرار المجلس القضائي كأي قرار إداري آخر يفترض قيامه على سبب يبرره ويتمثل بقيام الحالة الواقعية التي تسوغ إصداره، ويعود له تقدير أهمية هذه الحالة وخطورة الآثار الناجمة عنها من غير معقب عليه من أية جهة ما دام أن قراره قد خلا من أي شائبة من شوائب إساءة استعمال السلطة وتقف رقابة محكمة العدل العليا عند حد التحقق من قيام سبب للقرار المطعون فيه»[3].

وسنتناول صور أو أشكال الرقابة القضائية على الأسباب الواقعية في ثلاثة مطالب: نعرض في المطلب الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع، وفي المطلب الثاني: الرقابة على التكييف القانوني لها، وفي المطلب الثالث: الرقابة على ملاءمة القرار الإداري للوقائع (أي على تقدير قيمة الوقائع وتناسبها مع الإجراء المتخذ).

---

(1) العدل العليا 93/289، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع7، 8، ص1490.

(2) العدل العليا 86/31، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1987، ع3، 4، ص500.

(3) العدل العليا 93/293هـ.ع، مجلة نقابة المحامين الأردنيين 1994، ع9، 10، ص2015. العدل العليا 92/166، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1993، ع1 – 3، ص112. العدل العليا 98/404، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1999، ع6، ص1745.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع

استقر القضاء الإداري في كلٍّ من مصر وفرنسا ولاحقاً في الأردن، على أن القرار الإداري، بصرف النظر عن موضوعه، وفي كافة الأحوال والظروف، يصبح واجب الإلغاء إذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية. وسواءاً كانت الإدارة حسنة النية أي اعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدعيها، أم على العكس من ذلك كانت عالمة بانعدام هذه الوقائع، ففي الحالتين يلغى القرار لاستناده إلى وقائع غير صحيحة.

ففي حكم (Monod) عام 1907 تصدى مجلس الدولة الفرنسي لرقابة الوجود المادي للواقعة التي ادعتها الإدارة وهي أن السيد (Monod) قد أحيل إلى التقاعد بناءً على طلبه، فتبين للمجلس أنه لم يقدم طلباً لإحالته إلى التقاعد، وإن الإدارة تعلم ذلك، وأنها إذا كانت قد أشارت إلى ذلك في القرار، فإنما قصدت ألا يحمل القرار على أنه جزاء تأديبي بالنسبة له، فرفض مجلس الدولة إلغاء قرار الإحالة إلى التقاعد، مستنداً إلى أن المدعي قد توافرت فيه شروط السن ومدة الخدمة التي يتطلبها القانون للسماح له بطلب إحالته إلى المعاش، ولذلك فإن هذه الإحالة ليست لها صفة الجزاء التأديبي في الحالة المعروضة، وإذا كان القرار أشار خطأ إلى أن هذه الإحالة قد صدرت بناءً على طلبه، فإن عدم صحة هذه الإشارة ليست في ظروف الدعوى مما يعيب القرار بعدم المشروعية[1]. فمجلس الدولة في هذا الحكم تصدي لواقعة تقديم الطلب التي ذكرت سبباً للقرار، وإذا كان قد قرر أن الخطأ في هذه الواقعة في ظروف الدعوى لا يعيب القرار، فإن المعنى المستفاد بمفهوم المخالفة، إن هذا الخطأ في الوقائع قد يعيب القرار في ظروف أخرى[2].

---

(1) راجع في ذلك د. السيد محمد إبراهيم، المرجع السابق، 1963، ص111. د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص710.

(2) د. السيد محمد إبراهيم، المرجع السابق، 1963 ص112.

ولاحقاً لهذا الحكم فقد قرر المجلس في قضية (Camino) عام 1916 وهو عمدة فصل بحجة أنه لم يوفر الاحترام اللازم لموكب جنازة كان يسير فيه، بعد أن ثبت له عدم صحة هذا الاتهام وأنه يستند إلى وقائع وادعاءات تثبت الأوراق المودعة بالملف عدم سلامتها، وأن ليس له أساس من الواقع. ومما جاء بحيثيات حكمه: «ومن حيث أنه إذا كان مجلس الدولة لا يملك تقدير ملاءمة التدابير المطعون فيها أمامه لتجاوز السلطة، فله – من جهة – أن يتحقق من مادية الوقائع التي سببت هذه التدابير، وله – من جهة أخرى – في حالة ثبوت الوقائع المذكورة أن يبحث ما إذا كان من شأنها قانوناً أن تصلح لتسبيب تطبيق الجزاءات المنصوص عليها»[1].

واستقر الاجتهاد القضائي في العديد من أحكامه على حق القضاء الإداري في الرقابة على الوجود المادي للوقائع، فيقول مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد: «... إذا كان مجلس الدولة لا يستطيع أن يبحث في ملاءمة الإجراءات المطعون بها أمامه عن طريق دعوى تجاوز السلطة، إلا أنه يستطيع أن يبحث في ماديات الوقائع التي سببت الإدارة بها قرارها من ناحية، كما أنه يملك من ناحية أخرى، إذا ما تحقق من وجود الوقائع، أن يبحث فيما إذا كانت هذه الوقائع تبرر قانوناً توقيع الجزاء...»[2].

ويراقب مجلس الدولة الفرنسي أيضاً مادية الوقائع حتى في الموضوعات التي تملك الإدارة فيها سلطة تقديرية. ومثال ذلك أن الإدارة تستطيع أن تحيل جنرالات الجيش إلى الاستيداع حتى بغير أن يرتكبوا أخطاء معينة. فكان أن أحالت الإدارة جنرالاً في الجيش إلى الاستيداع وبنت قرارها على أخطاء معينة ارتكبها هذا الضابط، فما كان منه إلا أن طعن في هذا القرار بالإلغاء، فقرر المجلس إلغاء القرار على أساس

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1916/1/14، كامينو، تقرير كورني، مجموعة 15، مشار إليه لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1995، ص229 وما بعدها.

(2) راجع في ذلك د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص332.

أن هذا الضابط لم يرتكب هذه الأخطاء وبالتالي فإن قرار الإدارة قد بني على وقائع غير صحيحة مادياً[1].

كما يمارس مجلس الدولة رقابته على الوجود المادي للوقائع في القرارات المتخذة في مجال الضبط لحماية الأمن والنظام العام (إجراءات الضبط العليا)، إذ يبحث القاضي فيما إذا كانت الوقائع موجودة مادياً أو يخشى من وجودها، في الوقت الذي اتخذ فيه القرار المطعون فيه وعلى أن تكون من طبيعة تحتمل تبرير القرار[2].

فقد قرر مجلس الدولة إلغاء إجراء ضبطي بفرض الإقامة الإجبارية بمقتضى حالة الأحكام العرفية، إذ أنه يستند إلى وقائع غير موجودة مادياً. وكذلك تمتد رقابة المجلس على الوقائع في القرارات الضبطية الإدارية حيث تضمن هذه الرقابة حقوق وحريات الأفراد من كل تعسف واعتداء عليها إذ يتحقق القاضي من الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة الضبطية لإصدار إجراء التوقيف، والتحقق فيما إذا كانت الجمعية التي تقرر حلها قد حرّضت وحثت على القيام بمظاهرات مسلحة في الطريق العام[3].

وفي مصر: فرض مجلس الدولة المصري عند نشأته عام 1946 رقابته على الوجود المادي للوقائع إذ قرر ضرورة استناد القرار إلى وقائع وأسباب موجودة مادياً وصحيحة وحقيقية ، وإلا انعدم أساسه وفقد سبب وجوده وكان مخالفاً للقانون وبالتالي تعين إلغاءه.

وبهذا قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: «إذا كان القرار الصادر بالجزاء الموقع على المدعي قد أوضح الأسباب التي اتخذها ذريعة لمعاقبته، فإنه لا جدال في أن هذه الأسباب تخضع لرقابة المحكمة لمعرفة مدى صحتها من الوجهة الواقعية

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1918/7/5. مشار إليه لدى د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، 1979، ص570–571.

(2) راجع في ذلك د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص339. د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص47.

(3) راجع في ذلك د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص713–714.

فإذا استبان لها أنها لا تقوم على وقائع ثابتة في الأوراق أو أن ما في الأوراق ينفيها كان القرار معيباً حقيقاً بالإلغاء لانعدام الأساس الذي يقوم عليه»[1].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها: «... ورقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً. فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقداً لركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً فقد قام القرار على سبب وكان مطابقاً للقانون»[2].

وسنعرض لهذه الرقابة على النحو التالي:

أولاً: في قضاء محكمة القضاء الإداري.

ثانياً: في قضاء المحكمة الإدارية العليا.

أولاً: في قضاء محكمة القضاء الإداري

لقد أرست محكمة القضاء الإداري أسس هذه الرقابة وعممتها بحيث شملت سائر مجالات النشاط الإداري.

ففي قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي: وهي قرارات الفصل التي من المفروض فيها ألا يشترط لصحة صدورها قيامها على واقعة معينة محددة تنسب إلى الموظف

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية 1290/7ق – 1954/4/19، س8، ص1267.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 159/1ق – 1955/11/5، س1، ص43. مشار إليه لدى صادق، المرجع السابق، ص259. ود. سليمان الطماوي، نظرية التعسف، المرجع السابق، 1966، ص372. وحكمها رقم 2/10ق – 1960/9/21، س5، ص1214. مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص2346. وحكمها رقم 33/277ق – 1993/2/27، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج35، ص996 وما بعدها.

(مخالفات وظيفية معينة) وبنفس الوقت عدم التزام الإدارة بتسبيبها. فرضت محكمة القضاء الإداري رقابتها على الوجود المادي للوقائع مستخدمة في ذلك وسائل عدة للكشف عن أسباب هذه القرارات (ومثال ذلك التحقيق الإداري، خلو ملف الموظف من أية واقعة يمكن أن تنهض دليلاً يؤيد قول الإدارة)[1].

وفي ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري بقولها: «ليس المقصود من تخويل الحكومة سلطة فصل كبار الموظفين المعينين بمرسوم، بدون توسط المحكمة التأديبية العليا، أن تستغل هذه الرخصة بدون قيد أو شرط فتفصل من تشاء وكيف تشاء حسبما تريد وتهوى، وأن تتحلل من الضمانات المقررة للموظفين.. بل إن استعمال هذه الرخصة منوط بأن يقوم الفصل على سبب صحيح يبرره، وإلا فقد أساسه القانوني وكان بالتالي مخالفاً للقانون»[2].

وفي قرارات الضبط الصادرة لحماية النظام العام: فرضت محكمة القضاء الإداري رقابتها للتحقق من قيام الحالة الواقعية التي تبرر اتخاذ هذه القرارات، حتى بالنسبة للإجراءات المتخذة في ظل إعلان الأحكام العرفية[3]. ومن ذلك ما قضت به المحكمة بقولها: «مما لا شك فيه أن للمحكمة التعقيب عل الأسباب التي تقدمت بها الحكومة تبريراً لتحديد مكان لإقامة المدعي، فالحاكم العسكري حتى فيما يمارسه من سلطة تقديرية يخضع لأحكام الدستور والقانون وللمحكمة الرقابة عليه في ذلك. فإذا ثبت للمحكمة أنه لا توجد أسباب جدية تبرر تصرفات الحاكم العسكري وجب عليها إلغاء القرار المطعون فيه... ومن حيث أن المحكمة تتشدد بنوع خاص في تطلب الأسباب الجدية عندما يكون الأمر متعلقاً بالحرية الشخصية... ومن شروط الأسباب الجدية أن تكون أسباباً منتزعة من وقائع ثابتة، ومرتبطة ارتباطاً

---

(1) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص136.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 4/176ق – 1952/3/19، س6، ص683. وحكمها رقم 5/55ق – 1953/6/24، س7، ص1733، وحكمها رقم 12/1094ق، 1959/4/15، س13، ص191.

(3) محكمة القضاء الإداري المصرية 6/462ق – 1953/3/25، س7، ص74.

مباشراً بما يراد الاستدلال بها عليه ومنتجة في دلالتها، بحيث يصح عقلاً أن تؤدي إلى استخلاص ما يراد استخلاصه منها»[1].

وفي قرارات إبعاد الأجانب أو الترخيص لهم بالإقامة: فرضت محكمة القضاء الإداري رقابتها للتحقق من الوجود المادي للوقائع التي أسست عليها الإدارة قرارها بحيث قضت بإلغاء قرار الإبعاد في كل حالة ثبت لها فيها عدم صحة الوقائع المنسوبة للأجنبي المراد إبعاده أو أن إقامته لا تمثل خطورة على أمن الدولة وسلامتها[2].

كما فرضت المحكمة رقابتها للتحقق من **الوجود المادي للوقائع في قرارات الترخيص للمواطنين بالمنع من السفر إلى الخارج،** حيث قضت بقولها: «أن سلطة الإدارة في تقييد حرية المواطنين في السفر مقيدة بقيام أسباب في طالب السفر تقطع بخطورته على الأمن العام وسلامة الدولة في الداخل والخارج وحماية الاقتصاد القومي، وأن تستند هذه الأسباب طبقاً لما استقر عليه قضاء هذه المحكمة، إلى أصول ثابتة في الأوراق تؤيدها وتوصل إليها، للتأكد من قيام القرار على سببه الصحيح»[3].

وفي مجال تأديب الموظفين العموميين: استقر قضاء محكمة القضاء الإداري على فرض رقابته على ماديات الوقائع التي تسبب بها الإدارة قرارها لتوقيع الجزاء التأديبي. وتقول المحكمة في ذلك: «إن القرار الصادر بتوقيع جزاء كأي قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب يبرره، فلا تتدخل الإدارة بتوقيع الجزاء إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخلها، ولمحكمة القضاء الإداري أن تراقب صحة هذه الوقائع...»[4].

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية 6/1026ق، 1952/6/30، س6، ص1381.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 8/2174ق، 1955/2/17، س9، ص308. وحكمها رقم 5/841ق، 1953/2/9، س7، ص450.

(3) محكمة القضاء الإداري المصرية 13/1313ق، 1960/5/17، س14، ص332. وحكمها رقم 9/3880ق، 1957/2/29، س10، ص188.

(4) محكمة القضاء الإداري المصرية 6/407ق، 1956/1/29، س10، ص174.

ثانياً: في قضاء المحكمة الإدارية العليا

لقد استقر قضاء هذه المحكمة على رقابة الوجود المادي للوقائع بالنسبة لسائر القرارات[1]. ومن أمثلة هذه الرقابة ما قضت به في أحد أحكامها الصادرة بشأن فصل موظف بغير الطريق التأديبي بقولها: «إذا كان القرار المطعون فيه وقد استند إلى ما عُرف عن المدعي من أمور تمس الشرف والنزاهة والاعتبار وتفقده شرط الصلاحية للبقاء في الوظيفة، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد بُني على وقائع صحيحة مستمدة من أصول لها وجود في الأوراق، ويمكن أن يستخلص منها عدم الصلاحية للبقاء في الوظيفة بانتفاء حسن سير وسلوك المدعي، استخلاصاً سائغاً...»[2].

كما فرضت المحكمة الإدارية العليا وفي أحكامها الحديثة نسبياً رقابتها على الوجود المادي للوقائع للتحقق من قيام الحالة الواقعية التي تتخذ سبباً لاتخاذ القرارات

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 1954/1/5، س8، ص390. مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف، المرجع السابق، 1966، ص372. وحكمها رقم 33/277ق – 1993/2/27، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج35، ص996 وما بعدها. وحكمها رقم 36/798ق – 1995/1/17 غير منشور، مشار إليه لدى د. عليوة مصطفى فتح الباب، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، ط1، 1997، ص165، 169.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية مشار إليه في بحث د. نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب، مجلة مؤتة للبحوث و الدراسات، 1992، ع6، ص160. وراجع أيضاً بشأن القرارات المقيدة للحريات العامة وقرارات الاعتقال حكمها رقم 23/734ق – 1983/11/26، س29. مجموعة أحكامها من أول أكتوبر 1983 – آخر فبراير 1984، 1988، ع1، ص111. وحكمها الصادر في 1985/5/7، س30، ص38. مشار إليه في رسالة مشرف، عبد العليم عبد المجيد، 1998، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص329، وتمثل هذه الأحكام عدول المحكمة الإدارية العليا عن قضائها السابق حيث كانت قد امتنعت أو تساهلت في رقابتها للوجود المادي للوقائع في تلك القرارات. راجع حكمها رقم 2/1517ق، 1957/4/3، س2، ص886. مشار إليه في رسالة مشرف، المرجع السابق، ص329.

المتصلة بسفر المواطنين إلى الخارج ولم تترك الأمر لتقدير الإدارة حيث تتعلق هذه القرارات بإحدى الحريات الأساسية للمواطنين وهي حرية التنقل[1].

وفي ذلك قضت بقولها: «أن حرية التنقل من مكان إلى آخر ومن جهة لأخرى والسفر خارج البلاد مبدأ أصيل للمواطن، وحق دستوري مقرر له، لا يجوز المساس به دون مسوغ ولا الانتقاص منه بغير مقتضى ولا تقييده إلا لصالح المجتمع وحمايته وفي حدود التشريعات المنظمة لهذا الحق، ومن الأمور المسلمة أنه بحكم ما للدولة من سيادة على رعاياها، فإن لها مراقبة سلوكهم سواء داخل البلاد أو خارجها للتثبت من التزامهم الطريق السوي في مسلكهم، وللتعرف على مدى إدراكهم لمسؤولياتهم الوطنية وما تفرضه عليهم من الأخذ بأسباب النهج القويم في تحركاتهم وتصرفاتهم وتجنب كل ما من شأنه أن يسيء إلى سمعة الوطن أو كرامته، أو يؤثر بأي وجه في علاقاته بالدول الأخرى، وذلك كله حتى تتمكن سلطات الاختصاص في الوقت الملائم من اتخاذ الإجراءات والاحتياطات الوقائية الكفيلة بمنع أي انحراف قد يهدد كيان البلاد وأمنها الداخلي أو الخارجي أو يضر بمصالحها السياسية والاقتصادية أو يمس سمعتها بين مختلف الدول والشعوب وغير ذلك من الأسباب المتصلة برعاية الصالح العام، ومن ثم نصت المادة 11 من القانون (97) لسنة 1959 في شأن جوازات السفر على أنه: (يجوز بقرار من وزير الداخلية لأسباب هامة يقدرها رفض منح جواز السفر أو تجديده، كما يجوز له سحب الجواز بعد إعطائه). ومؤدي هذا النص أن يكون قرار رفض منح جواز السفر أو تجديده أو سحبه من صاحبه قائماً على أسباب هامة يتولى وزير الداخلية تقديرها، وليس من شك في أن هذه السلطة ليست مطلقة بل تخضع لرقابة القضاء للتثبت من أن استخدامها إنما قصد به تحقيق وجه المصلحة العامة، وأن الأسباب المبررة للقرار لا تنأى عن هذه الرقابة للتحقق من مدى مطابقتها للقانون وأثر

---

(1) وهذا يمثل عدولاً عن موقفها السابق إذ اعتبرت سابقاً أن الترخيص أو عدم الترخيص بالسفر إلى خارج البلاد هو من الأمور المتروكة لتقدير الإدارة حسبما تراه متفقاً مع الصالح العام، راجع حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 2/155ق، 1956/1/30، ص442، مشار إليه لدى د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص152.

ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار وما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً»[1].

وفي الأردن: استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على ممارسة الرقابة على الوجود المادي للوقائع فقد قضت في أحد أحكامها بقولها: «وحيث أنه وإن كانت الإدارة تملك حق تقدير الدليل المقدم لها تأخذه إذا اقتنعت به وتطرحه إذا تطرق فيه الشك إلى وجدانها، إلا أنه من المبادئ التي انعقد عليها إجماع الفقه والقضاء في هذا الصدد أن للمحكمة حق بسط رقابتها على ذلك التقدير عندما تثبت الإدارة مصدر للواقعة التي تستخلصها يكون وهمياً، أو أن يكون موجوداً ولكنه مناقضاً لما أثبتته، أو يكون غير مناقض ولكنه يستحيل عقلاً استخلاص الواقعة منه، وحيث أنه بالرجوع إلى البينات المقدمة في القضية لا نجد فيها أي دليل يمكن الاستخلاص منه أن المستدعيين ساعدا (فلان) في عملية ضرب المشتكي، فإن القرار يكون بالنسبة لذلك مبنياً على واقعة لا يدعمها أي دليل ويكون من حق المحكمة في هذه الحالة بسط رقابتها عليه تطبيقاً للقاعدة المشار إليها آنفاً»[2].

وقضت في حكم آخر لها بقولها: «وطالما أنه من غير الجائز لجهة الإدارة أن تستحدث أحكاماً جديدة أو تضيف قواعد تنظيمية خلافاً لما جاء في القانون، أو زيادة على أحكامه، ما دام وأن المشرع أورد شروطاً وقواعد وإجراءات تتعلق بترخيص المطبوعة غير اليومية، فإذا ما روعيت تلك الأحكام وجب منح الترخيص وإذا ما خولف شيء منها وجب منع الترخيص، ولما كان السبب الذي حمل مجلس الوزراء على إصدار قراره الطعين برفض ترخيص المطبوعة غير اليومية (الميثاق) هو أن عقد تأسيس الشركة المستدعية حدد على سبيل التخصيص إصدار صحيفة سياسية باسم (الوحدة) وليس باسم (الميثاق) خلافاً لما جاء بعقد التأسيس، فيكون الاتكاء على هذا السبب

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 26/257ق – 1982/2/27، س27، ص359. وحكمها رقم 26/1483ق، 1984/4/14، س29، ص989. وحكمها رقم 26/1305ق، 1983/11/12، س29، ص38. مشار إليها لدى د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص156–157.

(2) العدل العليا 81/151، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1982، ع4، ص376.

والحالة هذه في غير محله، وغير قائم على أساس سليم من القانون، يضاف إلى ذلك أن منح الترخيص أو منعه يجب أن يكون مبنياً على أسباب جدية ومقبولة قانونياً أي على حالة واقعية وقانونية صحيحة مما لا نرى معه أن تغيير اسم الصحيفة بالصورة الواردة يصلح اعتماده في إصدار القرار الطعين»[1].

وقد فرضت محكمة العدل العليا رقابتها على الوجود المادي للوقائع أيضاً في القرارات التأديبية ومن أحكامها ما قضت به بقولها: «لمحكمة العدل بحدود رقابتها القضائية أن تحقق فيما إذا كانت الإجراءات التأديبية قد تمت وفق الأصول وروعيت فيها الضمانات الجوهرية، وأن النتيجة التي انتهى إليها القرار التأديبي مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة في أوراق التحقيق تثبت قيام الحالة الواقعية والقانونية التي تكون ركن السبب في توقيع الجزاء، وإن مجرد اقتناع رجل الإدارة بالواقعة لا يحول دون تدخل المحكمة في بسط رقابتها على ثبوت السبب وتكييف الفعل المنسوب للمستدعي فيما إذا كان يشكل ذنباً تأديبياً أم لا وصحة التطبيق القانوني عليه»[2].

وقضت في حكم آخر لها مؤكدة المبدأ السابق بأنه: «استقر الاجتهاد على أن المحكمة لا تملك التعقيب على الأدلة التي كون منها المجلس التأديبي عقيدته عندما تكون تلك الأدلة سائغة وذات أصول ثابتة تؤكد قيام الحالة الواقعية والقانونية، وعليه وحيث أن النتيجة التي انتهى إليها المجلس التأديبي قد استخلصت من أصول ثابتة وولدت القناعة بارتكاب المستدعي للمخالفة التي أسندت إليه التي من شأنها الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه بالمعنى المقصود بالمادة (132/أ) من نظام الخدمة المدنية، فيكون القرار المطعون فيه موافقاً للقانون والنظام»[3].

---

(1) العدل العليا 96/349، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع11، ص4356.

(2) العدل العليا 93/131، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1993، ع12، ص2371.

(3) العدل العليا 93/289، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع7، 8، ص1490. العدل العليا 94/264، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع11، 12، ص3309. العدل العليا 94/176، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع2، ص544. العدل العليا 95/361، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع3، ص1011.

كما فرضت محكمة العدل العليا رقابتها على صحة الوجود المادي للوقائع حتى بوجود سلطة تقديرية للإدارة باعتبار أنها ليست مطلقة، فيجب أن يقوم القرار على الوقائع المبررة له وإلا كان القرار معيباً في سببه مما يقتضي إلغاءه. وقد برز ذلك جلياً في العديد من أحكامها بشأن قرارات الإحالة على الاستيداع، فقضت في أحد أحكامها بقولها: «يفترض لسلامة قرار الإحالة على الاستيداع وقرار التنسيب بطلب الإحالة على الاستيداع (ولو لم يكن قابلاً للطعن) شأنهما شأن أي قرار إداري يصدر عن مرجع مختص بما لهذا المرجع من سلطة تقديرية دون تسبيب، قيامه على ما يبرر إصداره صدقاً وحقاً أي واقعاً وقانوناً، ولصاحب الشأن وفقاً لما استقر عليه اجتهاد محكمة العدل العليا إثبات العكس بمختلف طرق الإثبات بما فيها القرائن باعتبار سلطة مجلس الوزراء وإن تكن تقديرية إلا أنها ليست مطلقة»[1].

كما قضت في حكم آخر لها بقولها: «اشترطت المادة (160/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988 في قرار مجلس الوزراء بإحالة الموظف على الاستيداع أن يكون القرار مبنياً على تنسيب الوزير المختص، وأن أي عيب يشوب التنسيب يعيب قرار مجلس الوزراء أيضاً لأن ما بني على الباطل باطل، وعليه فإن محاولات مدير عام الخط الحديدي الحجازي الأردني المتكررة للتخلص من المستدعي ثم قيامه بإعداد التوصية اللازمة والتنسيب بإحالة المستدعي على الاستيداع لتوقيعها من وزير النقل يشيران إلى أن تنسيب الوزير لم يكن بدافع الحرص على المصلحة العامة وبالتالي يعتبر التنسيب غير قائم على سبب مشروع ولا يمت للمصلحة العامة بصلة ويجعل من قرار مجلس الوزراء غير قائم على سبب يبرره»[2].

وقد مارست محكمة العدل العليا أيضاً رقابتها على إجراءات الضبط الإداري، حيث قررت: «أن القرار المطعون فيه استند في مصدره إلى أن المستدعي وقد أنهى مدة

---

(1) العدل العليا 94/31، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع1، ص8، العدل العليا 94/353، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع4، 5، ص669.

(2) العدل العليا 94/308، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع4، 5، ص676، العدل العليا 97/90، المجلة القضائية، 1997، المجلد الأول، ع1، ص702.

محكوميته عن جرم القتل الذي ارتكبه والتي خفضت إلى النصف لشموله بالعفو الملكي السامي الخاص، يشكل تركه حراً طليقاً خطراً على الناس والسلامة العامة ما دام وأنه لم يتم الصلح العشائري مع ذوي المغدور. والمحكمة تجد من الأوراق المبرزة أمامها أنه ليس ثمة ما يشير إلى الخطورة على حياة الناس المؤدية إلى الإخلال بالسلامة العامة حتى يمكن بناءً عليها إصدار القرار المشكو منه، وما دام وأن الإدارة قد سببت قرارها على هذا النحو، وحيث أنها إذا أوردت أسباباً لقرارها فإن هذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للواقع والقانون. ولما كان السبب حالة واقعية أو قانونية تعرض على الإدارة فتتدخل على أساسها وبما أن هذه الحالة غير موجودة وطالما أن النتيجة ليست مستمدة من أصول موجودة في الأوراق، فتكون الدعوى والحالة هذه فاقدة لركن السبب، ويكون القرار قد فقد سنده القانوني الذي يقوم عليه وشابه عيب مخالفة القانون»[1].

كما تمسكت محكمة العدل العليا أيضاً بحقها في رقابة صحة الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف حتى في قرارات إنهاء الخدمة بغير الطريق التأديبي، إذ قضت بقولها: «وحيث أن المستدعى ضده قد أفصح عن السبب الذي دعاه لاتخاذ القرار المطعون فيه والمتمثل بعدم كفاءة المستدعية للوظيفة التي عينت فيها، فإن لمحكمتنا أن تراقب صحة قيام هذا السبب إلى جانب المستدعية ذلك أنه متى بني القرار على سبب معين قام عليه واستمد كيانه من سند قانوني أفصح عنه وكان هو علة صدوره فإن من شأن عدم قيام هذا السبب أن يصبح القرار معيباً في ذاته ولا يجدي في تصحيحه بعد ذلك تغيير سببه على نحو ما ذهب إليه وكيل المستدعى ضده في مرافعته الختامية وإن جاز أن يكون هذا مبرراً لصدور قرار جديد على الوجه الصحيح»[2].

وقضت في حكم آخر لها بقولها: «إذا كان القرار المطعون به بالاستغناء عن خدمة المستدعي قد صدر في شهر تشرين أول لعام 1983 بسبب عدم الحاجة إلى

---

(1) العدل العليا 94/311، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع7، 8، ص1587.

(2) العدل العليا 95/307، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع4، 5، ص759. العدل العليا 97/103، المجلة القضائية، 1997، المجلد الأول، ع3، ص504.

خدماته بينما ذكر مساعد رئيس النيابة العامة أن سبب هذا الاستغناء هو إلغاء وظيفته من جدول التشكيلات للسنة المبتدئة في 1984/1/1 فيكون القرار بالنسبة لذلك قد بني على سبب غير واقعي عند صدوره وحقيقاً بالإلغاء»[1].

كما أن مشروعية القرار تقتضي أن يستند في أسبابه إلى الواقعة أو الوقائع المعينة التي حددها القانون لمشروعية إصداره، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «بالإطلاع على نص المادة (16) من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية يتضح أن قرار حل الجمعية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد ينبغي أن يشتمل على سبب أو أكثر من الأسباب المبينة في هذه المادة، ولا بد من تحقق السبب بشروطه التي فرضها المشرع حتى يكون القرار شرعياً ويحقق الغاية منه كضمانة للأفراد»[2].

أما إذا تبين وجود خطأ في الوقائع ولكنه غير مؤثر في النتيجة التي يستند إليها القرار، فإن ذلك يؤدي إلى إبقاء القرار واعتباره سليماً وبالتالي عدم إلغائه. ومثال ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا بقولها: «إذا تبين بأن نصف سؤال من أسئلة الامتحان موضوع الميكانيكا بشهادة الدراسة الثانوية قد خرج عن المنهاج الدراسي المقرر ودخل النصف الآخر في المنهاج، فلا يستبعد السؤال المنوه عنه بكامله، وإنما تضاف نصف العلامة المقررة للسؤال إلى مجموع العلامات التي حصل عليها الطالب من باقي الأسئلة، وإذا تبين بأن ذلك لا يغير بالنتيجة التي قررها وزير التربية والتعليم من أن الطالب الطاعن لم يحصل على العلامات التي تؤهله للنجاح، فيكون طعنه حقيقاً بالرد»[3].

وبصدد الرقابة على الوقائع المادية في عنصر السبب، يثور التساؤل حول حكم القرار الذي يستند إلى عدة أسباب (وهو ما يتحقق في حالة السلطة التقديرية) ويثبت

---

(1) العدل العليا 83/161، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1984، ع2، ص157.

(2) العدل العليا 82/12، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1983، ع3، ص504. العدل العليا 83/158، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1984، ع1، ص9.

(3) العدل العليا 65/115، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1966، ع7، ص719.

عدم صحة بعضها، وكذلك حول مدى إمكانية تصحيح السبب في القرار الإداري (إحلال السبب الصحيح محل السبب الخاطئ) الذي صدر القرار استناداً إليه.

أولاً: تعدد الأسباب

إذا تذرعت الإدارة في إصدار قرار معين بعدة أسباب عندما لا يحدد القانون أسباباً للقرار، فإن ثبوت عدم صحة بعض هذه الأسباب لا يؤدي إلى إلغاء القرار إذا تبين أن الأسباب التي ثبتت صحتها كافية لتبرير اتخاذ القرار. إذ استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أنه: «إذا كانت القرارات المطعون بها قد استندت إلى أسباب ثلاثة، فثبوت سببين جوهريين من هذه الأسباب كل منهما يكفي لإزالة الإنشاءات، لا يجعل هذه القرارات غير صحيحة وموجبة للإبطال لعدم ثبوت السبب الثالث»[1].

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: «وقد تبين أن القرار التأديبي المطعون فيه قد بني على سببين، فإنه وإن كان قد ثبت للمحكمة عدم صحة السبب الثاني الذي قام عليه الجزاء محل هذه المنازعة وهو الخاص بمخالفة المطعون ضده التعليمات المالية، إلا أن هذا القرار يظل على الرغم من ذلك محمولاً على سببه الأول الخاص بخروجه على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، بتطاوله على رؤسائه دون وجه حق، وبذلك تكون النتيجة التي انتهى إليها القرار التأديبي في هذا الشق منه، مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانوناً. ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد قام على سببه الصحيح المبرر له، وصدر مطابقاً للقانون»[2].

ويلاحظ أن محكمة العدل العليا الأردنية قد تبنت معيار كفاية الأسباب المبررة لاتخاذ القرار بصرف النظر عن التمييز بين الأسباب الرئيسية والأسباب الزائدة أو الثانوية بموجب المعيار الموضوعي، بحيث يكون القرار معيباً بعيب السبب قابلاً للإلغاء إذا تبين أن الأسباب غير الصحيحة قد لعبت دوراً رئيسياً في إصدار القرار، أما إذا

---

(1) العدل العليا 74/34، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1974، ع11، 12، ص1287.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 10/21ق – 1969/5/24، س14، ص722. مشار إليه لدى حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص504.

اتضح أنها كانت ثانوية الأهمية، وأن الأسباب الأخرى الصحيحة كافية لحمل مصدره على اتخاذه، فإن القضاء يتجاوز الأسباب الثانوية المعيبة، ويمتنع عن الحكم بالإلغاء لعيب السبب[1].

أما محكمة القضاء الإداري المصرية فقد أخذت – وفي بعض أحكامها – بهذا المعيار الموضوعي بالتمييز بين الأسباب الرئيسية والزائدة في القرار الإداري، وأطلقت على الأسباب الرئيسية اصطلاح (السبب الحاسم أو السبب الأهم)، حيث تقول: «إذا كان السبب الحاسم في تخطي المدعي هو أن التصرفات التي وقعت منه في مجموعها وملابساتها تجعله في موضع الشبهة والريبة هذا السبب قد ظهر من التحقيق فيما بعد أنه غير صحيح، أما ما نسب إليه في ذلك القرار من ثبوت إهماله وعدم مراعاته الدقة وإتباع التعليمات فضلاً عن أنه لم يكن السبب الحاسم في التخطي فإنه يفقد كثيراً من أهميته بما تضمنه التحقيق من التنبيه إلى ضرورة تكليف المصلحة بوضع سياسة واضحة لتنظيم عملية تحرير المحضر، ومن ثم يكون القرار المذكور باطلاً لعدم صحة السبب الرئيسي الذي قام عليه ويكون ترك المدعي في الترقية بالأقدمية في دوره بالتطبيق لقواعد التيسير مخالفاً للقانون»[2].

وجدير بالملاحظة في هذا الصدد أن الأخذ بهذا المعيار الموضوعي على الوجه السالف الإشارة إليه ينشأ عنه ضرورة الإقرار بسلطة القاضي في تقدير أهمية الوقائع حتى يستطيع التمييز بين الواقعة الرئيسية التي يتوقف على قيامها مشروعية القرار، والواقعة الثانوية أو الزائدة التي لا يؤثر انعدامها في مشروعية القرار وهي بالتالي سلطة تخرج عن حدود سلطاته.

ومن ناحية أخرى فإن محكمة العدل العليا لم تأخذ أيضاً بالمعيار الذاتي والذي يقصد به التمييز بين الوقائع أو الواقعة الرئيسية عن الواقعة الثانوية بقوة أثر كل منها

---

(1) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص163. د. إدوار عيد، المرجع السابق، ص291.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 330/5ق، 1952/3/5، س6، ص620.

في دفع رجل الإدارة إلى اتخاذ القرار والذي يعد أمراً في غاية الصعوبة وإمعاناً في الذاتية[1].

إلا أنه ونتيجة لصعوبة تحديد الأسباب المبررة لإصدار القرار أو الأسباب الرئيسية أو الدافعة لإصداره عن غيرها من الأسباب الثانوية أو الزائدة، يذهب الفقه الحديث في فرنسا والقضاء الإداري فيها إلى أن الخطأ في أي واقعة من الوقائع التي بني عليها القرار من شأنه أن يلقي ظلالاً من الشك على صحة تقدير الإدارة لكل الوقائع التي تعللت بها، مما يستوجب إلغاء القرار الإداري، وهو ما يعني في حقيقة الأمر احترام القضاء لحرية الإدارة في تقدير ملاءمة القرار، حيث أنه بذلك يتيح لها فرصة إصدار القرار الإداري مرة أخرى، ولكن استناداً إلى أسباب صحيحة.

ثانياً: تصحيح الأسباب (إحلال الأسباب الواقعية)

قد يحدث أن يتبين القضاء أن الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير صحيحة، فيقوم القاضي بالبحث عن سبب يصلح لتأسيس القرار عليه. فالسبب الذي يقدمه القاضي في هذه الحالة هو سبب لم تذكره الإدارة ولم تنتبه له، وإنما قام القاضي باكتشافه. ويتجه الرأي الغالب إلى أن هذا الاجتهاد منتقد ومعيب من عدة نواحي هي:

1. أن هذا الاجتهاد القضائي يشكل مساساً بمبدأ الفصل بين القضاء الإداري والإدارة العاملة. إذ لا يجوز للقضاء الإداري أن يحل محل الإدارة العامة ويباشر سلطاتها نيابة عنها ويصحح قراراتها المعيبة، إذ أنه ليس رئيساً إدارياً أعلى لها، وليس له سلطة رئاسية عليها.
2. كما يتعارض هذا الاجتهاد مع طبيعة مهمات القضاء الإداري التي تقتصر على التحقق من مشروعية القرارات الإدارية وبالتالي مشروعية السبب الذي ذكرته الإدارة، بصورة محايدة وموضوعية ومستقلة عن أطراف الخصومة، فإذا ثبت عدم صحة هذا السبب، تعين على القاضي إلغاء القرار حتى تعود الإدارة إلى فحص

(1) د. السيد محمد إبراهيم، المرجع السابق، 1970، ص75.

الحالة الواقعية وتقدر في ضوء ذلك ملاءمة إصدار قرارها، بالاستناد إلى سبب صحيح هذه المرة، أو عدم إصداره[1].

وانطلاقاً من هذه الاعتبارات استقر قضاء محكمة القضاء الإداري المصرية وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية على أنه: «متى بني القرار الإداري على سبب معين قام عليه واستمد كيانه من سند قانوني أفصح عنه مصدر القرار وكان هو علة صدوره، فإن عدم قيام هذا السبب يعيب القرار ولا يجدي في تصحيحه بعد ذلك تغيير سببه وإن جاز إصدار قرار جديد على الوجه الصحيح ولما كان المستدعى ضده قد أفصح عن السبب الذي دعاه إلى إنهاء عقد المستدعية لعدم كفاءتها للوظيفة المعينة بها فإن لمحكمة العدل العليا مراقبة صحة قيام هذا السبب»[2].

ومع ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي – ورغبة منه في تجنب إصدار أحكام بالإلغاء تكون عديمة الجدوى من الناحية العملية – قد أقر للقاضي بالحق في إحلال السبب عندما تكون سلطة الإدارة مقيدة بحيث تلتزم عند إلغاء القرار بإصدار قرار جديد بنفس مضمون القرار السابق، مع تأسيسه هذه المرة على أسباب صحيحة[3].

إلا أن محكمة القضاء الإداري المصرية قد أقرت لنفسها الحق في إحلال السبب الواقعي في أحد أحكامها في حالة ممارسة الإدارة لاختصاص تقديري[4]. ولم تنتبه إلى الاعتبارات القانونية والانتقادات السابقة، مخالفة بذلك ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي. ولكن المحكمة الإدارية العليا المصرية لم تساير الاتجاه القضائي السابق لمحكمة القضاء الإداري بل امتنعت عن إحلال السبب في حالة ممارسة الإدارة

---

(1) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص192. د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص748.

(2) العدل العليا 95/307، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع4، 5، ص759. العدل العليا 97/103، المجلة القضائية، 1997، المجلد الأول، ع3، ص504.

محكمة القضاء الإداري المصرية 7/8106ق، 1955/1/18، س9، ص261.

(3) راجع في ذلك د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص168. د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص192.

(4) محكمة القضاء الإداري المصرية 5/1203ق، 1953/3/26، س7، ص766.

لاختصاص تقديري. ومن ذلك ما قضت به بقولها: «ما كان يسوغ أن يقوم القضاء الإداري مقام الإدارة في إحلال سبب محل السبب الذي قام عليه القرار... ذلك لأن دور القضاء الإداري يقتصر على مراقبة صحة السبب الذي تذرعت به الإدارة في إصدار قرارها... ولا يسوغ له أن يتعداه إلى ما وراء ذلك بافتراض أسباب أخرى يحمل عليها القرار»[1].

وقد أقرت محكمة العدل العليا لنفسها بالحق في إحلال السبب الواقعي الصحيح محل السبب الواقعي الخاطئ (أو غير المشروع) الذي استندت إليه الإدارة. فقد قضت بقولها: «أنه استناداً إلى قاعدة تحويل القرارات القائلة بأنه إذا أمكن حمل القرار الإداري على وقائع كشفت عنها أوراق الدعوى غير تلك التي على أساسها صدر القرار الإداري كفى ذلك لصحته وكذلك القاعدة القائلة بعدم المساس بالقرار المتخذ بناء على سبب قانوني آخر كان قائماً عند صدور القرار»[2].

ويجب هنا التمييز وعدم الخلط بين سلطة القاضي في إحلال السبب وسلطته في فرض رقابته على السبب الحقيقي للقرار. إذ قد تستند الإدارة إلى سبب ما في إصدار قرارها وتعلن عن سبب آخر، وهو ما يسمى بالسبب الظاهر. ومثال ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا بقولها: «إذا تبين من أوراق الدعوى أن لجنة شؤون الموظفين أخفت السبب الحقيقي لتسريح المستدعية الذي تبين أنه نتيجة الشكوى التي قدمها بحقها...، وليس لأن خدماتها أصبحت غير لازمة للمؤسسة كما هو السبب الظاهر، وحيث أن من حق المحكمة أن تسلط رقابتها على السبب الحقيقي للتسريح، وأنها قنعت من البينة الواردة أن سبب تسريح المستدعية كان نتيجة للشكوى المقدمة بحقها، وأن لجنة شؤون الموظفين عندما استندت بتسبيبها إلى أحكام المادة (1/أ/78) من النظام، إنما قصدت الالتفاف على النص وإخفاء قصدها الحقيقي باتخاذ إجراء تأديبي مقنع

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 11/625ق، 1967/10/12، س13، ص6. وحكمها رقم 11/620ق – 1966/11/19، س12، ص229.

(2) العدل العليا 81/94، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1983، ع1، ص22. العدل العليا 65/113، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1966، ع3، ص304.

بحق المستدعية وأنه بالوصول إلى هذه النتيجة يكون التنسيب باطلاً، وحيث أن قرار مجلس الإدارة صدر على أساس هذا التنسيب الباطل، وما بني على الباطل يكون باطلاً، فإن أسباب الطعن تكون واردة على القرار الطعين ويتوجب إلغاؤه»[1].

وهكذا يتضح لنا أن القاضي الإداري يفرض رقابته على السبب الحقيقي الذي استندت إليه الإدارة في إصدار قرارها وبالتالي لا يعد هذا من قبيل إحلال السبب[2]. حيث أن القاضي لم يقدم من عنده سبباً جديداً كشفت عنه أوراق الدعوى ولم تنتبه إليه الإدارة ويصلح لتأسيس قرارها، بل أنه يفرض رقابته على سبب تنبهت إليه الإدارة وأخذته بعين الاعتبار وأصدرت قرارها بناءً عليه[3].

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع

يقصد بالتكييف إعمال القاعدة القانونية وإرساؤها على ما ثبت من وقائع الدعوى، أو هو وصف هذه الوقائع وإبرازها كعناصر أو شروط أو قيود للقاعدة القانونية الواجبة التطبيق عليها[4] فالمقصود من عملية التكييف هو إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية بحيث يمكن أن يحمل القرار المتخذ عليها باعتبارها دافعاً مشروعاً لاتخاذه[5].

---

(1) العدل العليا 97/90، المجلة القضائية، 1997، المجلد الأول، ع1، ص702. العدل العليا 75/34، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1976، ع3، 4، ص454. العدل العليا 78/90، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1979، ع5، ص687..

(2) على خلاف ما ذهبت إليه الدكتورة سعاد الشرقاوي حيث ترى في أحد الأحكام المصرية على هذا النحو بأنه أحد تطبيقات إحلال السبب الحقيقي محل السبب الوهمي، التعليق السابق، ص152.

(3) نتفق في رأينا هذا مع ما ذهب إليه الدكتور محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص197.

(4) د. أحمد أبو الوفا، تسبيب الأحكام، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، 1956–1957، ع1، 2، ص59.

(5) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص172.

فالنصوص التشريعية أو اللائحية تؤهل الإدارة – عند توافر حالة واقعية معينة – للقيام بتصرف معين، أو تلزمها بالقيام به دون تحديد واضح لهذه الوقائع إذ غالباً ما يكون تحديداً جزئياً أو مبهماً للوقائع يصعب تحديدها إلا من خلال الفحص الشامل لظروف الحالة الواقعية والتأكد من أنها تندرج ضمن الفكرة القانونية التي تضمنها النص. ومن الأفكار القانونية الواضحة والمحددة على نحو موضوعي ثابت ما ينص عليه القانون من تحريم ألعاب المقامرة إذ تقوم على عنصر المصادفة أو المضاربة، وبالتالي فإن هذا التحريم لا يشمل لعبة الشطرنج التي تقوم على التوقع الموضوعي الدقيق[1].

أما ما يمكن إيراده كمثال على الأفكار القانونية المبهمة التي يصعب تحديدها هي فكرة (الخطأ الوظيفي) أو المخالفات المسلكية التي تبرر العقوبات التأديبية.

ويوضح العميد (فيدل) أن عملية التكييف تقتضي من القائم بها جهداً مزدوجاً في خصوص عنصري الوقائع والقانون، وهذه العملية تتضمن جهداً إنشائياً خلاقاً، فبالنسبة لعنصر القانون يلاحظ أن النصوص القانونية مهما بلغت درجة تحديدها للوقائع تظل تتسم وتتصف بالعمومية والتجريد، وعلى من يقوم بالتكييف القانوني أن يسعى للتوصل إلى استخلاص قاعدة تطبيقية من هذا النص العام والمجرد، وهو يتوصل إلى ذلك عن طريق تخصيص أو تجسيد القاعدة القانونية أي إعطائها معنى أكثر تحديداً وأقل عمومية.

أما بالنسبة لعنصر الواقع، فعليه أن يحاول تجريد الحالة الواقعية والعمل على رفع الواقعية الفردية إلى مستوى عمومية النصوص القانونية (القانون) وذلك باستبعاد كل الظروف والعناصر التي لا أهمية لها بالنسبة لقاعدة القانون، والعمل على إبراز

(1) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص54.

صفات الواقعة المادية من وجهة النظر القانونية، وهكذا فإنه عن «طريق تخصيص القاعدة القانونية وتجريد الواقعة المادية يمكن التوصل إلى قيام التطابق بينهما»[1].

وإن عملية تكييف الوقائع هذه اعتبرت فقهاً وقضاءً ولفترة طويلة من الزمن، بأنها مسألة وقائع لا مسألة قانون إذ أنها تعتبر مجرد تفسير للواقعة، وكانت تترك للسلطة التقديرية للإدارة العامة وبالتالي لم يكن مقبولاً وجائزاً إخضاعها لرقابة قاضي تجاوز السلطة.

ففي فرنسا: وحين بدأ مجلس الدولة الفرنسي بفرض رقابته على التكييف القانوني للوقائع في قضية جومل، ذهب العميد (هوريو) إلى أنه لم يعد من الممكن اعتبار قاضي تجاوز السلطة مجرد قاضٍ للشرعية[2].

ولكن وفي الوقت الحاضر أصبح مجلس الدولة في كل من فرنسا ومصر قاضي قانون وقاضي وقائع في وقت واحد وقد أرسى مجلس الدولة الفرنسي أسس هذه الرقابة في حكمه الشهير في قضية (جومل)[3] في 4/أبريل/1914 حيث حكم مجلس الدولة بإلغاء قرار الإدارة برفض منح الترخيص بالبناء بحجة حماية المناظر الأثرية إذ قرر مجلس الدولة بأن «ميدان بوفو الذي سيقام فيه البناء، لا يعتبر من قبيل المنظر الأثري الذي سينال منه البناء المقترح»وقد فرض مجلس الدولة الفرنسي رقابته على التكييف القانوني للوقائع في مجالات متعددة، ومن أهمها:

1. **في مجال التأديب الوظيفي:** استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على فرض رقابته على صحة تكييف الإدارة للوقائع التي تتخذها سبباً للقرار التأديبي، والتحقق من

---

(1) راجع في ذلك د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص722. د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص53. د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص172. د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص356.

(2) راجع في ذلك د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص357. د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص56–60. د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص723.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1914/4/4، (جومل)، مجموعة 488، مشار إليه لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1995، ص218.

أن هذه الوقائع تعتبر في الظروف التي حدثت فيها جريمة تأديبية أو خطأ وظيفياً يسمح بتوقيع الجزاء.

وفي ذلك قضى مجلس الدولة بأن: «عدم تنكر رئيس المركز الوطني للأبحاث العلمية لكتاب مفتوح ينطوي على ذم وتحقير بحق الحكومة قد وقعته ونشرته هيئة يرئسها فخرياً ولو دون علمه، يعتبر خطأً مسلكياً يبرر فرض العقوبة التأديبية»[1].

ويبسط القضاء الإداري الفرنسي رقابته هذه أيضاً على قرارات السلطة الإدارية المختصة بالسماح لأرباب العمل بفصل الأجرّاء لديهم إذا تبين ارتكابهم (أخطاء تأديبية ذات خطورة كافية)، ولم يقصر مجلس الدولة هذه الرقابة على الأخطاء التي يتم ارتكابها بمناسبة مباشرة الوظيفة داخل العمل، وإنما امتد - حديثاً - بهذه الرقابة لتشمل كذلك تقدير التصرفات التي تتم خارج إطار مباشرة الوظيفة، وتكييف هذه التصرفات بوصفها من الأخطاء التأديبية ذات الخطورة الكافية والمبررة لفصل الأجير أو العامل أم لا[2].

وفي المقابل قضى مجلس الدولة الفرنسي «بأن الاعتقاد الديني أو السياسي للموظف العام لا يبرر اتخاذ إجراء تأديبي ضده»[3].

2. **في حقل الحريات العامة:** (كحرية الاجتماع وحرية الجمعيات وحرية الرأي وحرية العمل) يمارس القاضي الإداري رقابته على التكييف القانوني المعطى للوقائع المعتمدة كمبرر لفرض التدابير التي تقيد هذه الحريات.

فيراقب القاضي الإداري مثلاً قرارات السلطة التنفيذية بحل الجمعية، إذ يراقب ما إذا كانت الجمعية تستهدف قلب نظام الحكم في البلد[4].

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1953/3/13، (تسييه)، مجموعة 133، تقرير دونديودي فابر، مشار إليه لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1991، ص465.

(2) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص174.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1954/10/1، (جيّ)، مجموعة 496، تقرير لوران، مشار إليه لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1991، ص467.

(4) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1970/7/21، مشار إليه لدى د. إدوار عيد، المرجع السابق، ص318.

كذلك يراقب القاضي الإداري الفرنسي التدابير التي تقيد حرية نشر الفكر (عن طريق) عرض الأفلام السينمائية إذ يحق للسلطات المحلية (العمدة) منع عرض الأفلام المنافية للأخلاق إذا كان هناك من الظروف المحلية في المقاطعة ما يسمح بتبرير هذا الإجراء (وبعبارة أخرى فإن لا أخلاقية الفيلم سبب سليم للحظر، ولكن بشرط أن يصحبها ظروف محلية خاصة)، على أن يخضع تقدير هذه الظروف المحلية لرقابة المجلس[1]. فالرقابة في هذه المجال تصل إلى حد تقدير الظروف الواقعية وبالأخص درجة عدم أخلاقية الفيلم والذهنية المحلية للشعب واحتمال حدوث اضطراب للأمن[2].

كما يبسط القضاء الإداري رقابته على الصحف والمجلات لبحث مدى توافر صفة الإباحية فيها، حيث يجيز القانون لوزير الداخلية منع بيعها أو الإعلان عنها — في حالة ثبوت إباحيتها — للأشخاص الذين تقل أعمارهم عن 18 سنة. ومثال ذلك قيام مجلس الدولة بالتحقق من مدى انطباق وصف الإباحية على المواد التي تنشرها إحدى المجلات وخاصة في معالجتها لمسائل العلاقات الجنسية، والتي حظر وزير الداخلية عرضها وبيعها بناءً على النص السابق. وانتهى المجلس إلى إقرار مسلك الإدارة وذلك (بسبب إباحية المجلة في وصف العلاقات الجنسية الشاذة)[3]. وتتطبق كيفية الرقابة ذاتها على حرية الاجتماع وحرية العمل وحرية السير.

وعلى الرغم من ممارسة مجلس الدولة الفرنسي رقابته على تكييف الإدارة للوقائع في الغالبية العظمى من القرارات الإدارية إلا أنه يمتنع — على سبيل الاستثناء — عن ممارسة هذه الرقابة على بعض القرارات اعترافاً منه بالسلطة التقديرية للإدارة، إذ يمنحها قدراً واسعاً من حرية التصرف. ويمكن إدراج القرارات التي يمتنع فيها مجلس الدولة الفرنسي عن رقابة التكييف في مجموعتين:

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1959/12/18، شركة أفلام لوتسيا والنقابة الفرنسية لمنتجي ومصدري الأفلام، مجموعة 693، تقرير ميراس، مشار إليه لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1991، ص558.

(2) د. إدوار عيد، المرجع السابق، ص320.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1956/12/5، مشار إليه لدى د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص62.

المجموعة الأولى: قرارات ضبطية تمس أمن وسلامة الدولة

وهي تتعلق أساساً بقرارات تنظم نشاط وإقامة الأجانب[1] والجمعيات الأجنبية[2] والمطبوعات الأجنبية[3]،حيث يراقب القاضي في هذه القرارات صحة الوجود المادي للوقائع التي يستند إليها القرار دون أن يتعرض للتكييف القانوني المعطى لها، إذ يترك للإدارة حرية التصرف حفاظاً على أمن وسلامة الدولة.

وقد اتخذ مجلس الدولة الفرنسي الموقف ذاته بشأن قرارات الإدارة الضبطية المتعلقة برفض منح جواز سفر للمواطنين الفرنسيين[4]، إذ يكتفي المجلس بالتحقق من الوجود المادي للوقائع التي أسست عليها الإدارة قرارها دون أن يتحقق من صحة التكييف الذي أنزلته الإدارة على هذه الوقائع، إذ تتمتع الإدارة بحرية تقديرية واسعة تحدد بمقتضاها فيما إذا كان سفر الأجنبي إلى الخارج يضر بأمن الدولة وسلامتها أم لا، دون رقابة عليها في ذلك.

وعن رأينا في هذا الصدد نجد أن مجلس الدولة الفرنسي كان عليه أن يفرض رقابته على صحة الوصف القانوني الذي أضفته الإدارة على الوقائع التي استندت إليها في قرارها (في هذه القرارات الضبطية المتعلقة بالأجانب)، حيث كان قد مارس هذه

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1977/1/21، وزير الداخلية ضد دريدي، مجموعة 38، بشأن إبعاد.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1955/4/22، الجمعية الفرنسية الروسية، روسكي — دوم، مجموعة 202، تقرير هيمان بشأن رفض الترخيص بجمعية أجنبية أو سحب الترخيص. مشار إليهما لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1995، ص224.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1958/12/17، وزير الداخلية ضد شركة أوليمبيا برس، مجموعة 968، تقرير بريبان، بشأن حظر مطبوعات أجنبية، وعدد من الأحكام الفرنسية، مشار إليها لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1995، ص224. د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص176. د. محمد إسماعيل علم الدين، المرجع السابق، ص61.

(4) راجع في ذلك د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص398. د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص67.

الرقابة فيما يخص القرارات الضبطية إذا تعلقت بمواطنين فرنسيين[1] في الوقت الذي يعترف فيه بسلطة تقديرية للإدارة ولكن ليس على إطلاقها، إذ أن حماية أمن الدولة من كل تهديد والحفاظ على سلامتها والمحافظة على النظام العام فيها، أمر تسعى الإدارة إلى تحقيقه (بما تتمتع به من سلطة تقديرية)، فلها الحرية في تقدير الوقائع بأنها تشكل تهديداً لأمن الدولة أم لا والصادرة عن أي شخص تسول له نفسه ذلك بغض النظر عن جنسيته أي سواء كان فرنسياً أم أجنبياً فالخطورة واحدة. بالإضافة إلى أن فرض القضاء لرقابته على هذا التكييف يشكل ضمانة أقوى للحفاظ على حقوق وحرّيات الأفراد، حيث يناط بالقضاء مراقبة مشروعية القرارات الإدارية سواء أكانت صادرة بحق مواطنين فرنسيين أم أجانب.

كذلك الأمر فيما يتعلق بقرارات رفض منح جواز سفر للمواطنين الفرنسيين، إذ يجب على القضاء مراقبة تكييف الإدارة للوقائع، حيث أنه يهدد حرية الإنسان في التنقل من مكان إلى آخر.

ويمكن القول أن مجلس الدولة الفرنسي قد تنبه إلى أهمية هذه الرقابة، إذ اتجه – وفي بعض أحكامه الحديثة – إلى التضييق إلى أقصى حدد ممكن من نطاق هذا الاستثناء، حيث بسط المجلس رقابته في (1990/10/24) و(1990/11/19) على قرارات الإدارة برفض منح الرعايا الأجانب من دول المجموعة الأوروبية تصريح بالإقامة في فرنسا لمدة عشر سنوات قابلة للتجديد وفقاً للقانون، وذلك دون الحاجة إلى إثبات وقوع أي خطأ ظاهر في هذا الشأن[2].

المجموعة الثانية: القرارات ذات الطابع العلمي المعقد

يرفض مجلس الدولة القيام برقابة تكييف الإدارة للوقائع في هذا النوع من القرارات ذات الطابع العلمي البحت، حيث تخرج عن اختصاص القاضي الإداري

---

(1) يرى الدكتور محمد عبد العال «بأن هذا يشكل دليلاً على أن مسلك مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن لا يجد تفسيره في أية اعتبارات قانونية»، المرجع السابق، ص68.

(2) راجع في ذلك د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص176–177.

وبالتالي يجد نفسه عاجزاً عن مباشرة الرقابة بنفسه دون الاستعانة برأي الخبراء من أهل العلم ولذلك يفضل المجلس العدول عن هذه الرقابة التي لا يستطيع إجراءها بصورة مجدية وفعّالة، وترك تقدير هذه القرارات للإدارة ذاتها، باعتبارها الأكثر قدرة بما تملكه من أجهزة فنية وعلمية على إجراء التكييف الصحيح والسليم قانوناً للوقائع التي يقوم عليها القرار الإداري[1]. ومن أمثلة القرارات ذات الطبيعة الفنية والتي يرفض المجلس بسط رقابته عليها، القرارات الخاصة ببعض المستحضرات الطبية، وما إذا كانت تدخل في مجموعة الأدوية السمية[2]. كما يرفض القاضي الإداري ممارسة رقابته على التقدير الذي يجريه الوزير المختص بشأن الضرر الناجم عن استعمال بعض المواد في صناعة الكريمة المجلدة[3]، أو الأخطاء الناجمة عن تسليم الجمهور أدوية (دون وصفة طبية) تحتوي على مواد سامة[4].

وعلى الرغم من امتناع مجلس الدولة الفرنسي عن القيام برقابة تكييف الإدارة للوقائع في مجموعتي القرارات المشار إليهما سابقاً، إلا أنه يعترف لنفسه بالحق في ممارسة هذه الرقابة في حالة ارتكاب الإدارة لخطأ واضح أو ظاهر في التقدير. ويعرّف الخطأ الظاهر في التقدير بأنه: الخطأ الجسيم الذي يرتكبه مصدر القرار الإداري في تقدير الوقائع التي تبرر القرار الصادر أو أنه الخطأ البديهي الظاهر الذي يثيره الخصم ويقرره القضاء الإداري ولا يخفى على الذهن المتفتح النير[5]، وقد ظهرت هذه النظرية في

---

(1) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص66. د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص177. د. إدوار عيد، المرجع السابق، ص330. د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص403.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي، 1951/4/27، توني، مجموعة 236. مشار إليه لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1995، ص224.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1963/11/6.

(4) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1967/4/28. مشار إليهما لدى د. إدوار عيد، المرجع السابق، ص333.

(5) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص731.

أحكام مجلس الدولة الفرنسي في أول مرة حوالي عام 1953 في مجال معادلة الوظائف[1].

وفي مصر: استقر القضاء الإداري على فرض رقابته للتحقق من سلامة تكييف الإدارة للوقائع وذلك بصدد الغالبية العظمى من القرارات الإدارية، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بقولها: «إنه وإن كان لا يجوز لمحكمة القضاء الإداري تقدير ملاءمة إصدار القرار الإداري أو عدم ملاءمة ذلك إلا أن لها الحق في بحث الوقائع التي بني عليها القرار بقصد التحقق من مطابقته للقانون وحقها في ذلك لا يقف عند حد التحقق من صحة الوقائع المادية التي ابتني عليها بل يمتد إلى تقدير هذه الوقائع إذا ارتبطت بالقانون باعتبارها من العناصر التي ينبني عليها القرار وللمحكمة في حدود رقابتها للقرار أن تقدر تلك العناصر التقدير الصحيح لتنزل حكم القانون على مقتضاه»[2].

ومن أهم تطبيقات هذه الرقابة (رقابة التكييف) ما يلي:

1. في مجال التأديب الوظيفي

تعتبر القرارات التأديبية المجال الخصب لممارسة القضاء الإداري لرقابته على التكييف القانوني للوقائع، حيث أن القوانين لا تحدد عادة على سبيل الحصر الوقائع التي تشكل خطأً وظيفياً والتي تبرر إيقاع العقوبة التأديبية بحق مرتكبها من الموظفين، فيكون للإدارة حرية تقدير أي فعل من الأفعال التي يأتيها الموظف فيما إذا كان يعتبر عملاً مخلاً بواجبات الوظيفة أم لا، وفرض الجزاء التأديبي المناسب إذا تبين لها أن ما أتاه الموظف من أفعال يشكل جريمة تأديبية.

وبالتالي يبسط القضاء الإداري رقابته على التكييف القانوني للوقائع ليتحقق من سلامة ومدى صحة وصفها القانوني. وسبب القرار التأديبي بوجه عام، هو إخلال

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1953/11/13، مشار إليه لدى د. محمد إسماعيل علم الدين، المرجع السابق، ص66.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 1/250ق، 1948/2/24، س1، ص394. مشار إليه لدى صادق، المرجع السابق، ص261.

الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو اللوائح، ويخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته المنوط به تأديتها، أو يسلك سلوكاً ينطوي على إهمال أو تقصير في القيام بواجباته أو يخرج على مقتضيات الوظيفة أو يخل بكرامتها، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ لجهة الإدارة المختصة تأديبه[1].

فقد استقر قضاء محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا على أن: «الجزاء التأديبي كأي قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرره، ... والسبب في الجزاء التأديبي هو الجريمة التأديبية التي تدفع الرئيس الإداري إلى التدخل بسلطته العامة ليحدث في حق الموظف مركزاً قانونياً معيناً هو العقوبة التي يوقعها عليه ابتغاء مصلحة عامة هي حسن سير العمل وقد يكون مثار نزاع من هذه الناحية — ناحية السبب — وهو التحقق من صحة قيام الأفعال المنسوبة إلى الموظف وهل هي مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها أو التكييف القانوني لهذه الأفعال على فرض حصولها وهل تكون الجريمة التأديبية طبقاً للقانون، وليس من شك في أن سلطة الإدارة من هذه الناحية أو تلك ليست سلطة تقديرية بل هي سلطة محددة بحدود القانون مقيدة بقيود، ومن ثم كانت رقابة المحكمة للقرار في هذه الحدود وتلك القيود هي رقابة قانونية وليست رقابة موضوعية تتحرى بها مدى مطابقة القرار الإداري للقانون أو عدم مطابقته إياه»[2].

وفي تكييف الأعمال التي تعد من قبيل سوء السلوك قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: «إن الجريمة المخلة بالشرف هي تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع، ولما كانت جريمة إصدار شيك بلا رصيد كجريمة النصب،

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 13/775ق، 1969/2/22، س14، ص421. مشار إليه لدى حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص1987، ص503.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 5/1386ق، 1953/6/23، س8، ص319. وحكمها رقم 6/1784ق، 1954/6/23، س8، ص1586. المحكمة الإدارية العليا المصرية 27/2316ق، 1984/5/15، س29، ص1124.

تقتضي الالتجاء إلى الكذب كوسيلة لسلب مال الغير، فهي لذلك لا تصدر إلا عن انحراف في الطبع وضعه في النفس ومن ثم فإنها تكون وفي ضوء التعريف سالف الذكر جريمة مخلة بالشرف»[1].

كما قضت في حكم آخر لها (وفيما لا يعد من قبيل سوء السلوك): «إن قيام المدعية بالتمثيل في أحد الأفلام واحتسائها القهوة أو التدخين بمقر العمل، كلها أمور لا تنطوي في ذاتها على مخالفة تأديبية تصم مرتكبها بسوء السلوك، ذلك لأن التمثيل فن أضحى معترفاً به من المجتمع وتشجعه الدولة وافتتحت له المعاهد المختلفة لتدريسه، ولا شك أن قيام الممثل بتمثيل أحد شخصيات المجتمع السيئة لا يصمه بسوء السمعة، كذلك فإن التدخين واحتساء القهوة بمقر العمل أمر مألوف في مكاتب الحكومة وليس محظوراً على أحد، كما أن بقاء المدعية بالمبنى بعد مواعيد العمل لا يكفي بذاته لوصفها بسوء السلوك الوظيفي»[2].

كما قضت أيضاً بقولها: «إن قيام العامل بإحدى المحاكم الابتدائية بمزاولة الغناء ليلاً مقابل أجر، لا يمس كرامة الوظيفة التي يشغلها، ولا يحط من قدرها ثبوت عدم حصوله على إذن بذلك من السلطة المختصة... حيث يمكن مجازاته في هذه الحالة بالجزاء المناسب عن واقعة تأدية أعمال للغير دون الحصول على إذن من السلطة المختصة فقط»[3].

2. في مجال شرط حسن السمعة

أن تكييف الإدارة في حالة تقديرها لشرط حسن السمعة في الحالات التي يتطلب فيها القانون توافر هذه الصفة ويرتب عليها آثاراً معينة، يخضع لرقابة مجلس الدولة المصري حيث يقوم بمراقبة صحة استخلاص الإدارة لهذا الوصف من الوقائع.

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 10/11ق، 1966/11/5، ص55. مشار إليه لدى د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص397.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 19/518ق، 1974/12/7، س20، ص48، مشار إليه لدى حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص553.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية 28/877ق، 1983/6/22، س28، ص873.

فقد استقر قضاء محكمة القضاء الإداري على أنه: «في مجال توافر شرط حسن السمعة كشرط من شروط التعيين في الوظائف العامة، افتراض حسن السمعة في الشخص إلى أن يثبت العكس بأن تقوم عنه دلائل أو شبهات قوية تنال من حسن السمعة أو نقاء الصفحة ويلزم التنبيه في هذا الصدد إلى وجوب الحيطة والحذر في رجم الشخص بسوء السمعة لما يترتب على وصم الشخص بهذه الصفة من آثار قد يتعذر تداركها إذ قد يكون عسيراً بعد ذلك نزعها عنه أو تخليصه منها.. ومن ثم فقد لزم للقول بسوء سمعة الشخص أن يكون ذلك مستخلصاً استخلاصاً سائغاً ومقبولاً من أصول ثابتة تقول به وتؤدي إليه. وإن مجرد الاتهام لا يقوى وحده أصلاً لرمي المطعون ضده بسوء السمعة... وبالتالي يكون قرار استبعاد اسمه من الترشيح (لمنصب العمدة) غير قائم على سبب صحيح ومخالفاً للقانون»[1].

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: «أنه ولئن كان الأصل أن تقدير توافر شرط حسن السيرة والسمعة أو عدم توافره فيمن يعهد إليهم بالقيام على شؤون التربية والتعليم من الأمور التي تترخص الإدارة فيها إلا أنه يتعين أن تكون النتيجة التي تصل إليها مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع صحيحة منتجة في الدلالة على هذا المعنى، وإلا كان قرارها فاقداً لركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون»[2].

كما قضت في حكم آخر لها بقولها: «إن الحكم على الوالد بعقوبة لا يصم ابنه بسوء السمعة...»[3].

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية – الدائرة الاستئنافية، 2/943ق، 1971/6/28، س2 استئنافية، ص102. مشار إليه لدى حمدي عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص487.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 7/889ق، 1966/11/12، س12، ص87. مشار إليه لدى حمدي عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص501. وحكمها رقم 25/997ق، 1981/12/12، س27، ص89.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية 16/600ق، 1972/4/9، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج11، ص754.

وفي تحديد المقصود بشرط حسن السمعة قضت محكمة القضاء الإداري: «بأن المشرع قد استوجب هذا الشرط في عدة حالات وأنه باستيعاب هذه النصوص والتقريب بينها يبين أن المعنى الذي قصده الشارع هو أن يكون من يتولى هذه الأعمال محمود السيرة لم يسمع عنه ما يشينه أو يحط من قدره بين الناس، حائزاً لما يؤهله للاحترام الواجب للمهنة التي يرغب في مزاولتها»[1].

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن سوء السمعة حالة تلحق بالشخص وتحيط به، لا تتطلب بحكم اللزوم توافر أدلة قاطعة وإنما يكفي في ذلك قيام دلائل جدية وقرائن مادية[2] إذ أن الأمر لا يحتاج في التدليل على سوء السمعة أو عدم طيب الخصال، إلى وجود دليل قاطع على توافرهما، وإنما يكفي في هذا المقام وجود دلائل أو شبهات قوية تلقي ظلالاً من الشك المثير على أي من الصفتين المذكورتين حتى يتسم الموظف بعدم حسن السمعة وذلك بمراعاة البيئة التي يعمل فيها[3].

3. في مجال قرارات الضبط الإداري

حرص مجلس الدولة المصري على فرض رقابته على قرارات الضبط للتحقق من صحة الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة لتبرير قرارها، وصحة التكييف القانوني الذي أضفته الإدارة على هذه الوقائع، لما لهذه القرارات من مساس بحقوق وحريات المواطنين.

ومثال ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري بقولها: «حيث تبين أن تقديم المدعي لعطاءات بأسعار في ظاهرها تحقق مصلحة مادية للحكومة وقد تحمل المدعي خسارة مادية، ما هي إلا ذريعة لينفذ من ورائها إلى تحقيق أغراضه الخفية باتخاذ تلك المزايدات والتعهدات والتنقلات إلى مركز الشط ومنه ستاراً لتهريب المخدرات

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية 1/5ق، 1947/3/18، س1، ص41، مشار إليه لدى صادق، المرجع السابق، ص257.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 27/279ق، 1982/11/27، س28، ص183.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية 6/1693ق، 1962/4/21، س7، ص663. مشار إليه لدى د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص161.

والأسلحة، فيكون القرار الصادر بالحرمان من الدخول في المناقصات صحيحاً لقيامه على ما يبرره من أسباب تتصل بالأمن العام»[1].

كما فرض مجلس الدولة المصري رقابته على التكييف القانوني للوقائع في قرارات الضبط الصادرة بموجب إعلان الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ حيث يجوز للحاكم العسكري العام أن يتخذ التدابير المختلفة التي نص عليها القانون ومنها إصدار أوامر القبض والاعتقال بحق المشتبه بهم والخطرين على الأمن والنظام العام، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري بقولها: «... إن خطورة الشخص على الأمن والنظام لكي تكون سبباً جدياً يبرر اتخاذ مثل هذا الإجراء المقيد للحرية (الاعتقال) يجب أن تستمد من وقائع حقيقية منتجة في الدلالة على هذا المعنى، وأن تكون هذه الوقائع أفعالاً معينة يثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطاً مباشراً بما يراد الاستدلال عليه فيها. وإن مجرد الانتماء – لو صح – إلى جماعة ذات مبادئ متطرفة أو منحرفة عن الدستور أو النظام الاجتماعي لا يعني حتماً وبذاته اعتباره من الخطرين على الأمن بالمعنى المقصود من هذا اللفظ على مقتضى قانون الأحكام العرفية، ما دام لم يرتكب فعلاً وشخصياً، أمور من شأنها أن تصفه بهذه الصفة»[2].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: «إن حق رئيس الجمهورية في إصدار أوامر القبض والاعتقال مقيد قانوناً فلا يتناول سوى المشتبه فيهم والخطرين على الأمن والنظام العام، أي أنه مقصور في نطاقه ومداه على من توافرت فيهم حالة الاشتباه المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم (98) لسنة 1945 الخاصة بالمتشردين والمشتبه فيهم ومن قامت بهم خطورة خاصة على الأمن والنظام العام تستند إلى وقائع حقيقية منتجة في الدلالة على هذا المعنى»[3].

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية، 7/463ق، 1954/3/10، س8، ص925.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 6/1142ق، 1951/6/30، س6، ص1390.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية 675، 22/797ق – 1978/5/27. مشار إليهما لدى حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص554. وحكمها رقم 30/910ق، 1985/12/16. مشار إليه لدى عليوة مصطفى فتح الباب، المرجع السابق، ص164.

4. في مجال القرارات الصادرة في المسائل العلمية والفنية

لم يستقر مجلس الدولة المصري على قاعدة عامة في هذا الشأن إذ نجده يمتنع عن رقابة التكييف حيناً، ويبسط رقابته على هذا التكييف حيناً آخر. ومن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري بقولها: «لا يقبل من المدعي طلب ندب خبراء لإعادة تصحيح إجاباته لأن في هذا تدخلاً صارخاً وبغير مبرر في أمر فني يخضع لتقدير الجهات بما لا معقب عليها فيه ما دام قد خلا تقديرها من إساءة استعمال السلطة وهو ما لم يقم عليه دليل»[1].

إلا أن هذه المحكمة عدلت عن موقفها السابق وقامت بفرض رقابتها على التكييف القانوني للوقائع. فقد نص القانون على أن تقوم الإدارة بمنح براءة اختراع عن كل ابتكار جديد قابل للاستغلال الصناعي. وفي سبيل تحديد مدى توافر شرط (الجدة) في الابتكار أو الاختراع المراد حمايته فرضت المحكمة رقابتها على تكييف الإدارة للوقائع وقامت بالفصل في أمور فنية وعلمية دقيقة ومعقدة، والاستعانة في ذلك بآراء الخبراء من أهل العلم والفن[2].

كما فرضت أيضاً المحكمة الإدارية العليا رقابتها على تكييف الإدارة للوقائع في تقدير قيام الحالة المرضية إذا تعلق القرار بالحرية الشخصية للمواطنين، رغم تعلق المرض بنواحي علمية وخاصة إذا كان من الأمراض العقلية[3]. وكذلك التحقق من قيام أو تماثل أو تعادل الوظائف[4].

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية 6/626ق، 1953/6/14، س9، ص177. وحكمها رقم 7/1384ق، 1954/12/6، س9، ص150.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 8/552ق، 1956/1/31، س10، ص181.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية 2/467ق، 1959/6/27، س4، ص1623. وحكمها رقم 11/620ق، 1966/11/19، س12، ص229.

(4) المحكمة الإدارية العليا المصرية 8/891ق، 1967/3/5، س12، ص738. وحكمها رقم 7/1596ق، 1965/4/3، س10، ص990.

أما بشأن تردد القضاء الإداري في رقابته على المسائل العلمية والفنية في مسألة واحدة وموضوع واحد نعرض لموقفه في مسألة منح درجة الدكتوراه، إذ قضت محكمة القضاء الإداري بقولها: «إن منح درجة الدكتوراه يتطلب توافر شروط معينة منها ما يخضع لسلطة الإدارة التنفيذية كالأبحاث المبتكرة ولذا كان منح تلك الدرجة أو عدمه مما يدخل في اختصاص الإدارة التقديري، بحيث لا ينشأ حق لصاحب الشأن في الدرجة المذكورة إلا بقرار الجهة المختصة بمنحه إياها»(1).

وقد وافقت المحكمة الإدارية العليا محكمة القضاء الإداري في قضائها هذا إذ امتنعت عن فرض رقابتها على تكييف الإدارة للوقائع، وأشارت إلى أنه ليس للقضاء الإداري أن يعقب على السلطة التقديرية لمجلس الجامعة إلا في إطار الرقابة على عيب إساءة استعمال السلطة وذلك بقولها: «أنه من المسلم به أن المجلس حينما يمارس اختصاصه القانوني في هذا الشأن إنما يترخص بسلطة تقديرية في وزن ملاءمات القرار الذي يصدره بغير معقب عليه في ذلك إلا عند مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة»(2).

إلا أن المحكمة الإدارية العليا لم تلتزم بقضائها هذا وتوغلت في التعقيب على قرار مجلس الجامعة في المسائل العلمية والفنية فقضت بأنه: «ومن حيث أن المحكمة قد طالعت نسخة الرسالة المقدمة إليها... فتبين لها أن كل ما نسب إلى صاحب الرسالة من نقل عن المراجع الأخرى إنما جرت الإشارة إليه في هوامش الرسالة، وإن كان النقل قد افتقد وضع الأقواس الدالة على بداية النقل ونهايته، والذي يفصل بين أقوال صاحب الرسالة والأقوال الواردة بالمراجع، وإن هذا العيب العلمي لا يقوم دليل على انطوائه على سوء القصد ولا على نية الإيهام بنسبة الأقوال المنقولة إلى صاحب الرسالة، وذلك

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية، 561/3ق، 1952/12/6، س5، ص238.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 906/14ق، 1974/12/1، س20، ص25.

بمراعاة أن طالب الدكتوراه بالحقوق لا يمر بمرحلة إعداد رسالة الماجستير السابق على الدكتوراه...»[1].

وعلى الرغم من ممارسة مجلس الدولة المصري لرقابته على تكييف الإدارة للوقائع والتحقق من صحة الوصف القانوني الذي أضفته الإدارة على الوقائع التي تستند إليها في إصدار قراراتها، إلا أنه امتنع في كثير من الحالات عن ممارسة هذه الرقابة. ومن أهم القرارات التي امتنع فيها عن ممارسة رقابته على التكييف القانوني للوقائع ما يلي:

1. **بعض القرارات الخاصة بالوظيفة العامة**

قرارات النقل المكاني: اعترف مجلس الدولة المصري بالسلطة التقديرية للإدارة بالنسبة لقراراتها بنقل موظفيها بحسب حاجة العمل وبحسب متطلبات الصالح العام دون تعقيب من القضاء، ما دام قد خلا من إساءة استعمال السلطة.

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري بقولها: «إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن للإدارة سلطة مطلقة في إجراء النقل من وظيفة إلى أخرى تعادلها سواء في نفس الوزارة أو المصلحة أو في وزارة أخرى تبعاً لما يقتضيه صالح العمل طالما أن هذا النقل يهدف للمصلحة العامة ولا يشوبه سوء استعمال السلطة ولا ينطوي على أي تنزيل للموظف سواء أكان هذه التنزيل في الوظيفة أو الدرجة مما يجعله منطوياً على عقوبة تأديبية لا يجوز إتباعها بغير اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في القانون»[2].

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 1990/7/14، راجع هذا الحكم تفصيلاً مع التعليق عليه لدى الدكتور سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص193–209.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 6/1159ق، 1954/3/11، س8، ص928. وحكمها رقم 6/1232ق، 1954/1/4، س8، ص361. راجع أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية 10/63ق، 1970/1/11، س15، ص122. مشار إليه لدى حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص735.

قرارات التعيين بالوظائف العامة: الأصل في التعيين في الوظائف العامة أن تترخص الإدارة في تقدير حاجات العمل وفقاً لمقتضياته بسلطتها التقديرية بلا تعقيب عليها إلا في أحوال إساءة استعمال السلطة، ما لم يقيدها القانون بنص خاص أو ما لم تقيد نفسها بقواعد تنظيمية معينة، فالتعيين أمر متروك أصلاً لتقدير الجهة الإدارية باعتبارها القوامة على حسن سير المرافق العامة[1].

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري بقولها: «قصر بعض الوظائف كوظائف مجلس الدولة أو النيابة أو القضاء على الرجال دون النساء لا يعدو هو الآخر أن يكون وزناً لمناسبات التعيين في هذه الوظائف تراعي فيه الإدارة بمقتضى سلطتها التقديرية شتى الاعتبارات من أحوال الوظيفة وملابساتها وظروف البيئة وأوضاع العرف والتقاليد دون أن يكون في ذلك لا حط من قيمة المرأة ولا نيل من كرامتها ولا غض من مستواها الأدبي أو الثقافي، ولا غمط لنبوغها وتفوقها ولا إجحاف بها، وإنما هو مجرد تخيير الإدارة في مجال تترخص فيه لملاءمة التعيين في وظيفة بذاتها بحسب ظروف الحال وملابساته كما قدرتها هي، وليس في ذلك إخلال بمبدأ المساواة قانونياً ومن ثم فلا معقب لهذه المحكمة على تقديرها، ما دام خلا من إساءة استعمال السلطة»[2].

قرارات إنهاء خدمة العامل خلال فترة الاختبار: اعترف مجلس الدولة المصري بسلطة الإدارة التقديرية (بتقدير صلاحية الموظف المعين تحت الاختبار) دون تعقيب من القضاء طالما خلت من إساءة استعمال السلطة.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: «إن المرد في تقدير صلاحية الموظف المعين تحت الاختبار هو للسلطة التي تمتلك التعيين، فلها وحدها حق تقدير

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 8/399ق، 1967/4/30، س12، ص972. مشار إليه لدى حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص693.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 4/33ق، 1952/2/20، س6، ص484.

مدى صلاحيته للوظيفة العامة استناداً إلى أية عناصر تستمد منها قرارها وهي تستقل بهذا التقدير بلا معقب عليها مادام قرارها يجيء خالياً من إساءة استعمال السلطة»[1].

2. قرارات الضبط الخاصة بالأجانب، الترخيص بالإقامة والإبعاد

استقر قضاء محكمة القضاء الإداري وقضاء المحكمة الإدارية العليا على الاعتراف للإدارة في قرارات إبعاد الأجنبي أو الترخيص له بالإقامة، بسلطة تقديرية واسعة في تكييف الأسباب التي تدعوها إلى إصدار قرارها ومن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري بقولها: «إن قرار الإبعاد متى صدر ممن يملكه وبالطريق الذي رسمه القانون مستنداً إلى أسباب صحيحة ثابتة في الأوراق تؤدي إليه دون أن تشويه شائبة من سوء استعمال السلطة، يكون قد صدر صحيحاً متفقاً مع أحكام القانون، فمتى ثبت أن المدعي من ذوي الإقامة الخاصة الذين اشترط القانون لإبعادهم شروطاً معينة ومن ضمن هذه الشروط تهديد أمن الدولة وسلامتها في الداخل والخارج أو اعتباره عالة على الدولة... ورأت الإدارة أن المذكور خطر على الدولة وعالة عليها، وبذلك صدر القرار المطعون فيه مستوفياً أركانه الشكلية، فإنه لا يجوز للمدعي الاعتراض عليه من هذه الناحية، أما ما يثيره المدعي من جدل حول الأسباب الموضوعية التي ارتكن إليها القرار المطعون فيه فهو من الأمور التي تستقل الجهة الإدارية بتقديرها دون معقب عليها، ما دام أن قرارها في ذلك قد صدر مستنداً إلى وقائع صحيحة تحقيقاً للصالح العام»[2].

3. قرارات الترخيص الخاصة بحمل الأسلحة والإتجار بها

يسلم القضاء الإداري بما للإدارة من سلطة تقديرية واسعة خولها لها القانون بكل ما يتصل بتجارة الأسلحة والترخيص بحملها وحيازتها (رفض الترخيص أو

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 11/820ق – 1967/1/28، س12، ص572. مشار إليه لدى حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص751.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 8/13ق – 1955/11/1، س10، ص16. راجع أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية 2/1679ق – 1956/8/4، مجموعة أحكامها في 10 سنوات، مبدأ 148، ص150.

التجديد، قصر الترخيص على إحراز أو حمل أنواع معينة من الأسلحة دون سواها وأن يقيد الترخيص بأي شرط تراه، أو سحب الترخيص...).

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: «إن المشرع قد خول جهة الإدارة سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال تقديراً منه لخطورة هذا النوع من التجارة، وذلك حماية للمجتمع ووقاية للأمن العام ودرءاً للمخاطر قبل وقوعها، ومن ثم فإن هذه السلطة التقديرية لا معقب عليها طالما خلت من إساءة استعمال السلطة واستهدفت الصالح العام»[1]. وبذلك فإن هذه المحكمة تكتفي برقابة الحد الأدنى على الأسباب، أي رقابة صحة الوجود المادي للأسباب التي تذكرها الإدارة في قراراتها دون التحقق من صحة التكييف القانوني.

4. القرارات الخاصة بالترخيص بالسفر إلى الخارج

اعترف قضاء مجلس الدولة المصري بسلطة تقديرية واسعة للإدارة في تكييف الأسباب التي تدعوها لاتخاذ قراراتها في هذا الصدد، ولا يحد من سلطتها في ذلك سوى قيد عام هو إساءة استعمال السلطة.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: «إن الترخيص في السفر إلى خارج البلاد هو من أولى الأمور المتروكة لتقدير جهات الإدارة حسبما تراه متفقاً مع الصالح العام، فلها أن ترفض طلب الترخيص ابتداءً أو طلب تجديده إن كانت قد رخصت به من قبل إذا قام لديها من الأسباب ما يبرر ذلك مادياً وقانونياً واستخلصت النتيجة التي انتهت إليها في هذا الشأن استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة تنتج هذه النتيجة، فإذا ثبت على النحو المتقدم أن سلوك طالب تجديد الجواز فيه ما يضر بمصلحة البلاد وسمعتها ويؤذي صحة أبنائها ويهدد سلامتهم فلا تثريب إذن على جهة الإدارة إن هي رفضت طلب

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 28/750ق، 1985/3/30، س30، ص869.

الترخيص أو التجديد دون تعسف أو إساءة استعمال السلطة بل رعاية للمصلحة العامة...»[1].

وفي الأردن: فرضت محكمة العدل العليا رقابتها على التكييف القانوني للوقائع في الغالبية العظمى من القرارات الإدارية، فأصدرت العديد من أحكامها القضائية التي أقرت بها تكييف الإدارة للوقائع التي تستند إليها في إصدار قراراتها، ومن جانب آخر ألغت في العديد من أحكامها القرارات المطعون بها لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع الذي أضفته الإدارة عليها، ومن أهم تطبيقات هذه الرقابة:

1. **في مجال التأديب الوظيفي:** حتى يكون الموظف العام محلاً للمؤاخذة التأديبية لا بد من ارتكابه مخالفة مسلكية. إلا أن نظام الخدمة المدنية لم يحدد المخالفات المسلكية تحديداً دقيقاً ولم يوردها على سبيل الحصر، حيث أنه قدم توجيهاً عاماً بألا يقدم الموظف على كل ما يخل بواجبات وظيفته ومقتضياتها أو يضر بمصلحة المرفق العام أو يشين كرامة الموظف... الخ[2].

لذا تتولى الإدارة (السلطة التأديبية) تكييف الأفعال الإيجابية أو السلبية التي نسبت للموظف لتتحرى مدى انطباق هذه الأوصاف القانونية عليها، وبالتالي تحديد ما إذا كانت تشكل مخالفة مسلكية أم لا. ويتولى القضاء الإداري رقابة صحة تكييف السلطة التأديبية للوقائع.

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «إذا اشترى موظف في دائرة الإجراء من أحد مراجعي هذه الدائرة كمية من البضاعة مقابل ثمن تعهد بدفعه في نهاية

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 7/1378ق – 1964/1/4، س8، مجموعة أحكامها في 10 سنوات، مبدأ 421، ص444.

(2) المادة (132/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1998 وتنص على أنه: «إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه فتفرض عليه إحدى العقوبات التالية...».
وقد ورد النص ذاته في المادة (141/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (4818) تاريخ 2007/4/1.

الشهر، فهذا لا يشكل استغلالاً للوظيفة، بسبب أنه توجد للبائع قضايا في دائرة الإجراء التي يشرف عليها الموظف، ما دام أنه لم يدّع بأن الثمن كان أقل من السعر الرائج ويكون قرار المجلس التأديبي المصدق من الوزير بتنزيل درجة الموظف حقيقاً بالإلغاء»(1).

وقضت أيضاً بقولها: «إن مجرد احتفاظ المحامي بباقي المبلغ لا يشكل ذنباً مسلكياً ما دام هذا الاحتفاظ كان بسبب أن بعض المستحقين قد طلبوا عدم توزيع المبلغ إلا بعد قبض باقي التعويض وبسبب وقوع خلاف بين ذوي الاستحقاق على طريقة احتساب ما يصيب بعض المستحقين من التعويض»(2).

كما أقرت محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها التكييف القانوني للوقائع التي نسبت إلى الموظف بأنها تشكل مخالفات مسلكية وتسيء إلى أخلاقيات الوظيفة، كقيام احد الأساتذة بإرسال قصاصات ورق تحمل الإجابة إلى شقيقه في امتحان الثانوية العامة(3) أو محاولة أستاذ تقبيل فتاة مع وجود تقارير في ملفه تثبت سوء سلوكه وأنه أصبح ضاراً(4).

وفي تكييف الأعمال التي تعد من قبيل سوء السلوك، قضت محكمة العدل العليا بقولها: «أن الاعتقال من السلطة الإدارية لا يكفي وحده للدلالة على سوء الخلق لغايات تطبيق المادة (40) من نظام الخدمة المدنية ما لم يتبين أنه قد أجريت تحقيقات أو محاكمات وظهر منها أن المعتقل قد قام بفعل من الأفعال المحظورة التي تتنافى مع السلوك الحسن»(5).

---

(1) العدل العليا 65/145، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1966، ع4، ص440.

(2) العدل العليا 77/770، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1978، ع3، 4، ص299، العدل العليا 98/99، المجلة القضائية 1998، المجلد الثاني، ع5، ص737.

(3) العدل العليا 98/8، المجلة القضائية، 1998، المجلد الثاني، ع6، ص772.

(4) العدل العليا 79/131، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1980، ع9، ص1211.

(5) العدل العليا 73/114، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1974، ع3، 4، ص326.

ويحدث في بعض الأحيان أن يحدد المشرع فعلاً معيناً ويبين له عقوبة تأديبية بعينها، كالتلبس بالغش في الامتحان فيتولى القضاء الإداري رقابة التكييف القانوني للوقائع التي نسبت للطالب لتحديد فيما إذا كانت تشكل واقعة التلبس بالغش في الامتحان. فقد قضت محكمة العدل العليا بقولها: «... إن البينة التي اعتمدتها لجنة التأديب هي بينة قانونية تثبت واقعة دخول المستدعي قاعة الامتحان وعلى يده اليسرى وراحتها وأصابعها عبارات وكلمات يتعلق بعضها بمادة الامتحان ولكن لم يرد في هذه البينة أن المستدعي استخدم هذه الكتابة واستعان في الإجابة على أسئلة الامتحان الأمر الذي يتوجب ثبوته لتمام جريمة التلبس بالغش وبذلك فإن ما قام به المستدعي لا يرقى إلى درجة التلبس بالغش وإنما يشكل محاولة الغش خلافاً لأحكام المادة الثالثة من نظام تأديب الطلبة»[1].

وقد فرضت محكمة العدل العليا رقابتها على التكييف القانوني للوقائع في قرارات الاستغناء عن الخدمة حيث قضت: «بأن توجيه الوزير كتاباً إلى المستدعية يتضمن إبلاغها أمر ترفيعها إلى الدرجة الخامسة في نفس التاريخ الذي تتسب فيه الاستغناء عن خدماتها لعدم الكفاءة أو اللياقة أمر يشكل تناقضاً غير مقبول، إذ أن ترفيع الموظف يفيد بحد ذاته التقدير وينفي عدم الكفاءة أو اللياقة»[2].

2. **في مجال قرارات الضبط الإداري في الظروف العادية:** استقر قضاء محكمة العدل العليا على فرض رقابتها للتحقق من صحة تكييف الإدارة للوقائع التي تستند إليها في إصدار قراراتها الضبطية في الظروف العادية.

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «إن الأسباب التي قدمها المحافظ باعتباره السلطة القائمة على تطبيق نظام التشكيلات الإدارية تخضع لرقابة محكمة العدل العليا من حيث ملاءمة الإجراء للظروف والوقائع التي أدت لاتخاذه بحيث يحل

---

(1) العدل العليا 86/31، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1987، ع3، 4، ص500.

(2) العدل العليا 70/81، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1971، ع3، 4، ص349. العدل العليا 71/18، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1971، ع7–9، ص885.

القضاء محل الإدارة في تقديره للأسباب التي تعتبر إخلالاً بالنظام العام بالوسائل التي يراها ملائمة لمنع هذا الإخلال، وإن الإخلال بالنظام العام أو الأمن العام والصحة العامة التي يتعين على سلطة الضبط الإداري منعه بمقتضى الصلاحيات القانونية مقصورة على الأفعال المادية التي من شأنها الإضرار بالمصلحة ويكون ضررها عاماً، فإذا كانت أفعال الإخلال بالسكينة أو الأمن العام أو الصحة العامة من شأنها الإضرار بمصالح أفراد بذواتهم فإن منع مثل هذه الأعمال لا يدخل في اختصاص الضبط الإداري»[1].

وقضت في حكم آخر بقولها: «يتفق وأحكام القانون القرار الصادر عن مدير المطبوعات والنشر القاضي بعدم إجازة طباعة كتاب (الماسونية في الأردن وثائق وأسرار) لذكره لعدد كبير من أسماء شخصيات أردنية منتمية للماسونية، ولأنه يؤدي إلى إثارة الشقاق والتنافر والإضرار بسمعتهم، سيما وأن ما جاء به من ربط للماسونية بالصهيونية ومقاومتها للإسلام يؤدي إلى بث الكراهية وزرع الأحقاد بينهم وبين أفراد المجتمع وذلك عملاً بالحظر الوارد بالمادة (4/أ/40) من قانون المطبوعات والنشر رقم (10) لسنة 1993»[2].

كما قضت في حكم آخر لها بقولها: «إن تعاطي مهنة التجارة والحدادة في محلات المستدعين الواقعة في مناطق سكنية وتجارية من شأنه إقلاق الراحة العامة وعليه فإن قرار لجنة التنظيم المتضمن منعهم من مزاولة مهنهم المذكورة متفق وأحكام القانون»[3].

3. **في مجال قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية**: فرضت محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على القرارات الضبطية في الظروف الاستثنائية والصادرة بحق الأشخاص الذين يقومون بأعمال تخل بالسلامة العامة وذلك لما لهذه القرارات من

(1) العدل العليا 83/173، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1984، ع4، ص486. العدل العليا 85/140، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1987، ع2، ص234.
(2) العدل العليا 93/206، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع1-3، ص79.
(3) العدل العليا 84/69، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1985، ع1، 2، ص13.

مساس بحقوق وحريات المواطنين بحيث يراجع القضاء الإداري في تقديرها لأهمية وخطورة الحالة الواقعية التي بررت تدخلها.

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «يمارس المتصرف الصلاحيات المخولة لرئيس الوزراء في المواد من (5 إلى 12) من نظام الدفاع رقم (39/2) بحق الأشخاص الذين يقومون بأعمال تخل بالسلامة العامة إلا أن هذا الإجراء الذي تجيزه نصوص نظام الدفاع المذكورة يخضع لرقابة محكمة العدل العليا من حيث ملاءمته للظروف والوقائع التي دعت لاتخاذه بحيث يحل القضاء تقديره للأسباب التي تعتبر تهديداً لأمن المملكة والنظام العام بالوسائل التي يراها ملائمة لمنع هذا التهديد محل تقدير الإدارة. وحيث أن الفعل المسند للمستدعي هو إخلاله بالتعهد الذي أخذه على نفسه بمقتضى الصلح العشائري بأن يرغم ولده على الزواج بالأنثى التي ارتكب معها فعل الزنى والذي حكم بسببه على شريكته بالزنى من المحاكم الجزائية المختصة، فإن هذا الإخلال إنما يقتصر ضرره على المستدعي بذاته ولا يتعدى إلى سلامة المملكة بالمعنى الوارد في المادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع رقم (39/2)[1]، ذلك لأن الأعمال التي توقع أضراراً بأفراد معينين بذواتهم لا تعتبر إخلالاً بسلامة المملكة أما الأفعال المادية التي من شأنها الإضرار بالمصلحة ويكون ضررها عاماً فيجوز للإدارة ممارسة الصلاحية المبينة في المادة التاسعة الآنفة الذكر. وعليه يكون المتصرف قد خالف القانون بتوقيفه للمستدعي لمجرد إخلاله بالتعهد»[2].

---

(1) المادة (9) والمادة (9) مكررة من نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939 وتنص على ما يلي: «لرئيس الوزراء الحق في أن يوعز بأمر يصدره بعزل أي صنف من الأشخاص ضمن مناطق معينة وأن ينص في ذلك الأمر على مراقبة عدد هذا الصنف من الأشخاص ضمن تلك المنطقة. ويحق له أيضاً بأمر يصدره في هذا الشأن أن يوعز بتوقيف أي شخص، وله أيضاً أن يأمر بالاحتفاظ بذلك الشخص تحت الحراسة أو بإخلاء سبيله بموجب شروط تتعلق بمحل إقامته أو بلزوم حضوره إلى دائرة الشرطة لإثبات وجوده لديها أو بغير ذلك من الشروط التي قد تُعيّن».

(2) العدل العليا 86/79، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1987، ع3، 4، ص495. العدل العليا 65/121، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1966، ع5، 6، ص528. العدل العليا 83/13، مجلة

وقضاء محكمة العدل العليا زاخر بالأمثلة التي يمكن الاستشهاد بها على رقابة التكييف هذه، حيث اعتبرت أن الأفعال التالية لا تشكل إخلالاً بأمن وسلامة المملكة تبرر اتخاذ الإجراءات والتدابير الضبطية «إذ أن من شأنها الإضرار بأفراد معينين بذواتهم وليس من شأنها الإضرار بالمصلحة العامة» ومثال ذلك: معاكسة شخص لإحدى السيدات[1]، أو ارتكاب جريمة قتل جنائية[2]، أو امتناع أحد الأشخاص عن تنفيذ أمر دفع مبلغ من المال لزوجته[3]، الإهمال المسبب لوقوع حريق (حيث تعتبر جرماً عادياً)[4]، أو وجود عدة أشخاص في فندق وهم في حالة سكر، وتصرفهم تصرفاً مقروناً بالشغب وإزعاج الناس[5]، أو ارتكاب فعل الزنا[6]، أو حيازة العقاقير الخطرة كقطعة حشيش[7]، حيث أن هذه الأفعال تشكل جرائم عادية معاقب عليها بمقتضى قانون العقوبات الذي يعود تطبيقه إلى المحاكم النظامية.

4. **في مجال قرارات الضبط الخاصة بإبعاد الأجانب:** فرضت محكمة العدل العليا رقابتها على تكييف الإدارة للوقائع التي تبرر إصدار قرارها بإبعاد الأجنبي، وذلك خلافاً لما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري في هذا الشأن، وبالرجوع إلى نص المادة (37) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم (24) لسنة 1973 نجدها تنص على ما يلي:

«للوزير وبتنسيب من المدير حق إبعاد الأجانب وله أن يأمر بتوقيف من تقرر إبعاده مؤقتاً حتى تتم إجراءات الإبعاد، ولا يسمح للشخص الذي سبق إبعاده بالعودة إلى أرض

نقابة المحامين الأردنيين، 1983، ع5، ص649. العدل العليا 79/96، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1980، ع7، ص868.

(1) العدل العليا 77/58، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1978، ع1، 2، ص27.

(2) العدل العليا 84/164، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1985، ع3، 4، ص389.

(3) العدل العليا 77/97، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1978، ع3، 4، ص302.

(4) العدل العليا 80/95، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ع4، ص452.

(5) العدل العليا 80/106، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ع9، ص1545.

(6) العدل العليا 85/107، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1986، ع1–3، ص35.

(7) العدل العليا 67/26، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1967، ع6–9، ص39.

المملكة إلا بإذن من الوزير». كما وتنص المادة (39) من القانون نفسه على أنه: «للوزير أن يفوض كل أو بعض اختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون لأي من الموظفين المختصين».

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «إن ارتكاب الأجنبي عدة جرائم أودع بسببها إلى الجهات المختصة يجعل من قرار توقيفه وإبعاده متفقاً وأحكام القانون إذ من شأن ملاحقته مراراً وتوديعه للمدعي العام والأحكام القضائية الصادرة بحقه تجعل من وجوده في البلاد خطراً على الأمن العام، ويكون قرار المحافظ المخول بممارسة صلاحيات وزير الداخلية صادرة عن جهة مختصة بإصداره»[1].

وفي حكم آخر لها قضت بقولها: «نجد أنه من الثابت في أوراق الدعوى أن المستدعية عراقية الجنسية وتشير الأوراق المبرزة من الجهات الأمنية أن المستدعية تمارس تصرفات غير أخلاقية حيث قبض عليها من قبل أفراد الشرطة بحالة مريبة. وحيث أنه من حق وزير الداخلية أو من يفوضه إبعاد أي أجنبي إذا تبين له أن إقامته في البلاد غير مشروعة أو أن وجوده يؤثر على الآداب العامة وحتى دون بيان الأسباب وفقاً للمادة (37) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب... فاستعمال محافظ العاصمة لصلاحياته وإصداره لقراره بإبعاد المستدعية عن البلاد يكون متفقاً وأحكام القانون»[2].

وفي هذا الحكم راقبت المحكمة تكييف الإدارة للوقائع المنسوبة إلى المستدعي وزوجته من خلال الإطلاع على المستندات المبرزة بما فيها التقارير المقدمة من الأمن العام ووجدت بأنها تؤدي إلى النتيجة التي توصل إليها مصدر القرار المطعون فيه.

5. **في مجال القرارات في المسائل الفنية:** فرضت محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على تكييف الإدارة للوقائع في المسائل ذات الطابع الفني وذلك خلافاً لقضاء مجلس الدولة الفرنسي وبعض أحكام مجلس الدولة المصري في هذا الشأن.

---

(1) العدل العليا 95/240، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع7، 8، ص1647.

(2) العدل العليا 98/523، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1999، ع6، ص1734. العدل العليا 84/97، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1985، ع1، 2، ص21.

ومن أوضح الأمثلة على ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بشأن تحديد مدى توافر (شرط الجدّة) في الاختراع حتى يكون قابلاً للتسجيل (أو حتى يكون موضوع امتياز) وذلك بقولها: «وعلى ضوء هذه الوقائع علينا أن نقرر ما إذا كانت صناعة الخرز والقلوب والصلبان تعتبر اختراعاً قابلاً للتسجيل بالمعنى المقصود في القانون أم لا. إن المادة الثانية من قانون شهادة الاختراع العثماني الذي تسجل الامتياز المعترض عليه بموجبه عرفت الاختراع بأنه إيجاد نتيجة أو أثر صناعي وإحداث وسائل جديدة للحصول على ذلك أو استعمال الوسائل المعلومة بصورة جديدة. كما أن المادة الثانية من قانون امتيازات الاختراعات والرسوم رقم (22) لسنة 1952 الذي حل محل القانون العثماني عرفت الاختراع بأنه إنتاج جديد أو سلعة تجارية جديدة أو استعمال أية وسيلة اكتشفت أو عرفت أو استعملت بطريقة جديدة لأي غاية صناعية. ومن هذين التعريفين يتضح أن العنصر الرئيسي الواجب توافره في الاختراع ليكون قابلاً للتسجيل هو أن يكون الشيء المخترع شيئاً جديداً مبتكراً غير معروف من قبل، ولهذا فإن مجرد استعمال مادة جديدة لإنتاج سلعة معروفة لا يمكن أن يكون موضوع امتياز إلا إذا كان هذه الاستعمال مقترناً بنوع من الابتكار والعبقرية في الإنتاج. وفي هذه القضية بما أن مادة المحار حسب الوقائع التي وجدناها هي من جملة أنواع الصدف ومن المواد المستعملة منذ القديم في صناعة الأزرة وغيرها من الصناعات المماثلة لصناعة الخرز والصلبان والقلوب. وبما أن صناعة الخرز والصلبان والقلوب من الصدف ذاته هي صناعة معروفة وشائعة أيضاً، ولم يثبت لدينا لا من المواصفات المرفقة في طلب التسجيل ولا من البينات الأخرى إن استعمال المحار في صناعة هذه الأشياء كان مقترناً بنوع من الابتكار والعبقرية فإننا بالنسبة لذلك نرى أن (عناصر الاختراع القابل للتسجيل غير متوفرة في عمل المدعى عليه... فنقرر إلغاء التسجيل المعترض عليه)»[1].

6. **في القرارات الخاصة باستقالة الموظف العام:** وبالنسبة لقيام الاستقالة حكماً (فقدان الوظيفة) من الناحية القانونية، فقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على

(1) العدل العليا 54/3، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1954، ع7، ص357.

إخضاعها لرقابتها من حيث تكييفها تكييفاً قانونياً صحيحاً. فقد نصت المادة 148 من نظام الخدمة المدنية رقم 23 لسنة 1966 على أنه: «يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته إذا تغيب عن وظيفته لمدة سبعة أيام متصلة دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع ولم يتم تبليغ رئيسه خلال مدة غيابه بأي وسيلة متاحة له»[1].

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «إن تَغَيُّبَ الموظفة عن مركز عملها دون إذن رسمي من السلطة المختصة لمدة تزيد عن سبعة أيام يستدعي اعتبارها فاقدة لوظيفتها. وإن إخبار المعلمة المستدعية لمديرة المدرسة التي كانت تعمل فيها بعزمها على السفر والتغيب عن مركز عملها لا يعتبر إذناً بالتغيب، إذ عينت المادة (92) من نظام الخدمة المدنية المرجع المختص بإجازة الموظف والإذن له بالتغيب عن مركز عمله»[2].

كما قضت في حكم آخر لها بأنه: «لا يجوز اعتبار الموظف فاقداً وظيفته إذا كانت مدة تغيبه عن عمله بدون إذن تقل عن سبعة أيام ولا يجوز اعتبار الموظف فاقداً لوظيفته إذا كان تغيبه ناشئاً عن أسباب مبررة تقتنع بها السلطة المختصة بإصدار القرار»[3].

---

(1) وهذا النص يقابل نص المادة (2/أ/152) من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998، والذي حدد مدة الغياب بعشرة أيام وليس سبعة أيام. وجدير بالذكر أن المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وفي المادة (143) منه لم يحدد مدة معينة لغياب الموظف عن وظيفته ولم يعتبره فاقداً لوظيفته، إذ اعتبر تغيب الموظف عن عمله دون إجازة قانونية أو عذر مشروع مخالفة مسلكية تستوجب إيقاع عقوبة تأديبية عليه من العقوبات المذكورة في المادة (141) من النظام من البنود من (1- 5) وتتمثل في التنبيه، الإنذار، الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر، حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة، حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين. هذا بالإضافة إلى حرمان الموظف من راتبه الأساسي وعلاواته عن المدة التي تغيب فيها عن عمله.

عدلت المادة (143) بموجب النظام المعدّل لنظام الخدمة المدنية رقم (134) لسنة 2009 والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (5001)، تاريخ 2009/12/16 ، والنظام المعدّل رقم (31) لسنة 2009 والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (4953) تاريخ 2009/3/16.

(2) العدل العليا 71/137، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1972، ع5، 6، ص622. العدل العليا 98/315، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1999، ع3، 4، ص665.

(3) العدل العليا 81/61، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1982، ع4، ص449.

وعلى الرغم من ممارسة محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على تكييف الإدارة للوقائع في الغالبية العظمى من القرارات الإدارية، إلا أنها قد امتنعت عن ممارستها في مجال تقدير صلاحية الموظف تحت الاختبار (الموظف تحت التجربة) وتركت ذلك للسلطة التقديرية للإدارة دون معقب عليها. وفي ذلك قضت بقولها: «إن نص المادة (40) المعدلة من نظام الخدمة المدنية رقم (23) لسنة 1966 يعطي الإدارة صلاحية تقديرية بالنسبة إلى الموظف من خلال فترة التجربة إذ لها أن تكون عقيدتها واقتناعها في هذا الشأن بما يتوافر لها من قرائن أو وقائع أو أدلة إثبات أياً كانت وسائل هذا الإثبات ولا رقابة عليها فيما اقتنعت به أو ما انتهت إليه من تقدير في هذا الخصوص. ولا يتعارض تقرير لجنة تقدير الكفاءة بما يفيد أن كفاءة المستدعية هي من الدرجة الممتازة مع قرار الوزير بالاستغناء عنها لعدم صلاحيتها للاستمرار في الخدمة ما دام أن المستدعية لا زالت تحت التجربة والوزير هو صاحب الصلاحية في تقدير كفاءتها وأن من حقه وحده تقرير صلاحيتها للعمل بعد فترة الاختبار أو إنهاء خدمتها لتحقق شرط عدم الصلاحية»[1].

وقضت في حكم آخر لها بقولها: «إذا أصدر مجلس الوزراء قراره بالاستغناء عن خدمة المستدعي خلال مدة التجربة بناء على تقرير الوزير، فلا رقابة لمحكمة العدل العليا على اقتناع مجلس الوزراء بصحة ما ورد بتقرير الوزير ما دام أن النتيجة التي انتهى إليها القرار قد استخلصت استخلاصاً سائغاً مما ورد في ملف المستدعي»[2].

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على ملاءمة القرار الإداري للوقائع

إذا كان للقاضي الإداري حق مراقبة الوقائع المادية وذلك بالتحقق من وجود هذه الوقائع وصحتها، وحق مراقبة الوصف القانوني للوقائع على فرض وجودها وصحتها، فإن رقابته – كأصل عام – تقف عند هذا الحد دون أن يكون له حق بحث أهمية وخطورة الأسباب، وفيما إذا كانت الوقائع (الأسباب) على جانب من الخطورة تكفي

---

(1) العدل العليا 83/76، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1983، ع10–12، ص1356.

(2) العدل العليا 83/105، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1984، ع4، ص506.

لتبرير الإجراء المتخذ بحقها أو في مواجهتها. أي أنه يجب على القاضي الإداري الامتناع عن مراجعة الإدارة في تقديرها لأهمية وخطورة الحالة الواقعية التي استندت إليها بوصفها سبباً لقرارها، ومدى التناسب بين هذا السبب والإجراء المتخذ على أساسه.

ذلك أن القاضي الإداري يعتبر قاضي مشروعية تقف رقابته عند حد مراقبة قانونية أعمال الإدارة، دون أن يكون له حق التصدي لبحث عنصر الملاءمة في العمل الإداري الذي يدخل في نطاق السلطة التقديرية التامة للإدارة كونها هي التي تدرك شؤونها وحاجاتها وما تتطلبه من تصرفات تتخذ في الوقت المناسب وبالكيفية والأهمية المناسبة. وتبعاً لذلك وقفت رقابة مجلس الدولة الفرنسي عند حد رقابة التكييف القانوني للوقائع دون مراقبة ملاءمة القرار إذ يتركها للإدارة لتقديرها دون معقب عليها من جانب القضاء.

وقد عبر المجلس عن ذلك بقوله: «... إن أوجه الطعن الأخرى الواردة في اللائحة تتعلق بملاءمة الإجراءات الصادرة بمقتضى النظام المطعون فيه والتي لا يمكن مناقشتها أمام القضاء عن طريق دعوى تجاوز حدود السلطة»[1].

وتقدم الرقابة على صحة الجزاءات التأديبية صورة واضحة لهذا المسلك من جانب المجلس، حيث نجده يتحقق من صحة وجود الواقعة أو الوقائع المنسوبة للموظف، وصحة تكييفها بأنها تشكل خطأ وظيفياً بالمعنى القانوني، ولكن المجلس يقف برقابته عند هذا الحد، فلا يبحث فيما إذا كان هذا الخطأ المنسوب إلى الموظف يشكل خطأ بسيطاً أو جسيماً، ومدى التناسب بينه وبين الجزاء الذي أوقعته الإدارة، إذ يكفي أن تكون هناك علاقة سببية ظاهرة بين الواقعة المنسوبة للموظف بوصفها خطأ تأديبياً والإجراء المتخذ بحقه، ذلك لأنه ليس للقضاء الإداري أن يبحث في حسن التسبيب الذي أجرته الإدارة للإجراء الذي اتخذته، وإنما له أن يبحث فقط في

(1) د. علي شطناوي، المرجع السابق، ص731. د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص73، وكتابه نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ص54.

إمكانية هذا التسبيب، وهو أمر يتحقق بمجرد فرض رقابته على صحة الوصف القانوني للواقعة[1].

هذه هي القاعدة التي سار عليها القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر، إلا أنه لم يلتزم بها في كل الحالات، وإنما أورد لها بعض الاستثناءات رأى فيها ضرورة التزام الإدارة بمراعاة التناسب بين الوقائع المبررة لاتخاذ القرار الإداري والإجراء المتخذ، تأسيساً على أن مبدأ التناسب فيها يعتبر مبدأ قانونياً عاماً يجب على جهة الإدارة أن تلتزم به في تصرفاتها دون حاجة إلى وجود نصوص قانونية صريحة تتضمنه، فيكون الإجراء المتخذ بالقدر المناسب لتحقيق الهدف منه[2].

وبذلك يمتد عمل القاضي الإداري إلى الرقابة على مدى تحقق هذا التناسب، دون أن يتجاوز حدود وظيفته كقاض للمشروعية حيث يقتصر عمله على المطابقة بين محل القرار وأحد المبادئ القانونية العامة، وهو مبدأ التناسب، وبالتالي إلغاء القرار المخالف لهذا المبدأ لمخالفته القانون وليس لعدم ملاءمته[3].

«ولعل تقدير مدى تناسب الجزاء التأديبي مع الخطأ المرتكب من الموظف، من أحدث المجالات التي مد لها القضاء الإداري في فرنسا نطاق رقابته عليها، بعد أن ظل فترة طويلة يرفض هذا الامتداد لنطاق اختصاصه، في حين سبقه إلى ذلك القضاء الإداري المصري ليبني نظرية خاصة به في هذا المجال، هي نظرية الغلو»[4].

والاستثناءات التي أوردها القضاء الإداري على عدم جواز فرض رقابته على الملاءمة أو على تناسب الإجراء المتخذ في القرار مع أهمية السبب فيه هي:

---

(1) د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص419.

(2) د. عادل الطبطبائي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، مجلة الحقوق، 1982، ع3، ص84.

(3) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص219.

(4) د. عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص78.

أولاً: الرقابة على الملاءمة في القرارات التأديبية

وسنعرض لهذه الرقابة عل التوالي في القضاء الإداري الفرنسي ثم في القضاء الإداري المصري وأخيراً في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية.

أ. في القضاء الإداري الفرنسي

مر القضاء الإداري الفرنسي فيما يتعلق بتحديد نطاق رقابته على مدى ملاءمة العقوبات التأديبية للأخطاء الوظيفية المرتكبة بمرحلتين يفصل بينهما حكم (LEBON)[1].

- **المرحلة السابقة على حكم (LEBON):** رفض مجلس الدولة الفرنسي خلال المرحلة السابقة على حكم (LEBON) ممارسة أي رقابة على مدى جسامة العقوبة وتناسبها مع الخطأ المرتكب على أساس اعترافه للإدارة بسلطة تقديرية واسعة في اختيار الجزاء الذي تراه مناسباً للخطأ الوظيفي المرتكب من قائمة الجزاءات المتاحة تحت تصرفها دون معقب عليها من القضاء، بل وأكثر من ذلك حرية الإدارة في تحديد مقدار أو مدة العقوبة التي حددها المشرع (كتحديد أيام الخصم في عقوبة الخصم من الراتب).

وقد كان مجلس الدولة يبرر قضاءه هذا في عدة اعتبارات تعود إلى طبيعة العمل الإداري ذاته. فالسلطة التأديبية يمكنها أن تضع ضمن عناصر تقديرها للعقوبة مصلحة المرفق، وضرورة كون العقوبة رادعة للموظف مرتكب الخطأ وللموظفين الآخرين، وأن تأخذ في اعتبارها السلوك العام للموظف، والظروف المحيطة به، بينما يكون تقدير القاضي للعقوبة التأديبية متجرداً عن هذه العوامل المؤثرة إذ أنها بعيدة عن نظره وهو يحكم بالنزاع.

إلا أن هذه العوامل لم تكن كافية بحد ذاتها لتبرير إطلاق يد الإدارة في تقدير العقوبة بأن تصل إلى حد التفاوت الواضح أو الصارخ في توقيع العقوبات التأديبية،

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1978/6/9، لابون، مجموعة 245، تقرير جنيفوا، مشار إليه لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1995، ص225.

وخاصة وأن مجلس الدولة قد بسط رقابته الواسعة المدى على سلطة الإدارة التقديرية في المجالات الإدارية الأخرى، مستخدماً نظرية الخطأ الظاهر في التقدير[1].

- **المرحلة اللاحقة على حكم (LEBON):** بعد صدور حكم (LEBON) عام 1978 أقر مجلس الدولة الفرنسي بحقه في بسط رقابته على تقدير مدى جسامة الخطأ المرتكب والتناسب بينه وبين العقوبة المفروضة.

ومما ساعد في هذا التوجه ما اقترحه المفوض (KAHN) عام 1967 في تقريره عن قضية (CHEVEREAU) من ضرورة أن يتبنى مجلس الدولة نوعاً من الرقابة على ملاءمة العقوبات التأديبية، إلا أن المجلس رفض اقتراحه هذا. ولكن وبعد صدور قانون العمل الجديد عام 1973 متضمناً حكماً جديداً فيما يخص العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الإجراء، بحيث ألزم أن يكون هناك سبب (جدي وخطير) يبرر عقوبة العزل القاسية، فرض القضاء المدني وبعد تردد كبير رقابته على ضرورة وجود هذا السبب في عقوبات العزل مما جعل مجلس الدولة يسير على النهج الجديد للقضاء المدني في خصوص منازعات العمل الداخلة في نطاق اختصاصه وهذا بدوره مهد السبيل لاعتناق مسلك مماثل في الرقابة على العقوبات التأديبية الموقعة على الموظفين.

وفي عام 1978 أعاد المفوض (GENEVOIS) في تقريره عن قضية (LEBON) التأكيد على ضرورة تبني مجلس الدولة نوعاً من الرقابة على جسامة العقوبات ومدى ملاءمتها للأخطاء المرتكبة، وقد تبنى المجلس الفكرة.

وتتلخص وقائع قضية (LEBON) في أن أحد المدرسين في أكاديمية تولوز وجه إليه الاتهام بقيامه بتوجيه إشارات وحركات غير مؤدبة إلى فتيات صفه. وقد خلص مجلس الدولة إلى أن هذا الفعل يشكل خطأ يبرر توقيع عقوبة العزل عليه، وإن هذه العقوبة لم تتصف بأي خطأ ظاهر في التقدير. وبعد صدور هذا الحكم تتابعت الأحكام التي فرض فيها مجلس الدولة رقابته على تناسب العقوبة مع الأخطاء

(1) د. عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص86–91.

المرتكبة، بعضها في نطاقها السلبي أي الامتناع عن إلغاء القرار لوجود تناسب بين العقوبة المفروضة والأخطاء المرتكبة.

ومثال ذلك ما قضى به في أحد أحكامه عام 1981 بقوله: «إن الإهمال الشديد المنسوب لضابط البوليس بفقده سلاحه الحكومي على أثر نقله إلى بلد أخرى، وبقاء أوراق هذه العقوبة في ملفه رغم شمولها بقانون العفو، أمر لا يؤثر على سلامة العقوبة الجديدة الموقعة عليه، طالما أن الوقائع المادية غير مختلف على مجملها، مما يجعل عقوبة العزل الموقعة بحقه غير مرتبطة بخطأ ظاهر في التقدير»[1].

كما قرر في أحكام أخرى إلغاء العقوبات المفروضة لعدم تناسبها مع أخطاء الموظفين، ففي قضية (VINOLAY)[2] ألغى عقوبة العزل من الخدمة لأنه وجدها غير متناسبة مع الأخطاء المنسوبة للموظف والمتمثلة في القسوة والشدة في معاملته لمرؤوسيه.

ويلاحظ على قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن أنه يلغي العقوبة إذا تبين له عدم تناسبها مع الأفعال المنسوبة للموظف والتي تشكل خطأ تأديبياً، تاركاً للسلطة التأديبية حرية اختيار العقوبة التأديبية الجديدة المتناسبة مع الخطأ المقترف[3].

ب. في القضاء الإداري المصري

رغم تسليم محكمة القضاء الإداري منذ إنشائها بأن ملاءمة القرارات التأديبية هي من إطلاقات الإدارة تجري فيها تقديرها بحرية وبغير معقب عليها من القضاء ما دام أن الجزاء يدخل في الحدود القانونية المعينة ويخلو من إساءة استعمال السلطة. وبالتالي لم تكن تباشر أية رقابة على خطورة الذنب الإداري وأهمية الجزاء ما دامت ملاءمة القرار تدخل في نطاق السلطة التقديرية[4]. إلا أنها خرجت عن هذا المبدأ بالنسبة

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1981/1/9.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي 1978/7/24، وحكم مجلس الدولة الفرنسي 1979/11/17. مشار إليها في كتاب د. عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص93، 94.

(3) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص231–232.

(4) محكمة القضاء الإداري المصرية 2/358ق – 1948/12/14، س3، ص170. وحكمها رقم 1/331ق – 1948/1/27، س1، ص352. وحكمها رقم 1/196ق – 1948/1/18، س1

لقرارات تأديب العمد والمشايخ والطلبة استناداً إلى عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة.

وفي ذلك قضت بقولها: «إن فصل لجنة الشياخات لأحد العمد لتأخره في التبليغ عن حادثة سرقة يجعله مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة واجب الإلغاء»[1].

وفي ذلك يقول الدكتور محمد مرغني[2] بأن: «وصف القرار بأنه مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة يعتبر من قبيل عدم الدقة في التعبير، إذ أن عيب الانحراف يتحقق إذا استهدف مصدر القرار تحقيق غاية أخرى غير التي شرعت السلطة من أجل تحقيقها، وهو بذلك عيب شخصي أو ذاتي، أما عدم الملاءمة الظاهرة أو الغلو فهو عيب ذو طابع موضوعي»[3].

وقد استنتجت محكمة القضاء الإداري من قانون العمد والمشايخ (والذي يفرق بين الأفعال التي يمكن أن تستوجب مؤاخذة العمدة أو الشيخ من حيث درجة جسامتها ونوع الجزاء الذي يمكن توقيعه بسببها، ويغاير في الجهة التي أسند إليها اختصاص توقيع هذا الجزاء بحسب مقداره، كما يحدد لكل جهة نوع من العقوبة التي تملك توقيعها)، أن المشرع قصد أن يقاس الجزاء بما يثبت من خطأ ولم يقصد البتة إعطاء لجنة الشياخات فصل العمدة مهما تكن التهمة الموجهة إليه، أو يكن الخطأ الذي وقع فيه[4].

وقد سلكت المحكمة ذات المسلك في مسائل تأديب الطلبة بقولها: "إن التدرج الوارد باللائحة الأساسية للكلية الحربية في ذكر العقوبات إنما قصد به الشارع أن

ص277. وحكمها رقم 6/1079ق – 1953/5/7، س7، ص1112. وحكمها رقم 6/429ق – 1953/3/15، س7، ص667، وحكمها رقم 7/3695ق – 1954/3/21، س8، ص1306.

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية 4/536ق – 1951/6/26، س5، ص1096.

(2) راجع في ذلك حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص775. ود. محمد مرغني، المغالاة في التساهل – مجلة العلوم الإدارية 1974، ص175–176.

(3) يؤيد هذا الرأي الدكتور محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، ص358-359.

(4) محكمة القضاء الإداري المصرية 6/535ق – 1954/1/14، س8، ص450.

يقاس الجزاء بما يثبت من خطأ، فلا يفصل الطالب مهما تكن التهمة الموجهة إليه، وإنما يجب أن يقاس الجزاء بمقياس الخطأ الذي وقع منه"[1]

إلا أن محكمة القضاء الإداري قد عدلت بعد ذلك عن قضائها السابق، إذ عادت إلى تطبيق القاعدة العامة التي تقضي باستقلال الإدارة في تقدير ملاءمة الجزاء وفي ذلك قضت في أحد أحكامها بشأن تأديب العمد والمشايخ بقولها: «... وأما توقيع الجزاء المناسب فأمر موضوعي تنفرد الإدارة بتقدير ملاءمته بما لا معقب عليها فيه»[2].

وهو ذات ما انتهت إليه بالنسبة لقرارات تأديب الطلبة بقولها: «... إن تقدير العقوبة في ذاتها لا هيمنة لهذه المحكمة عليه لخروجه من نطاق رقابتها وخضوعه لرأي السلطة التأديبية وحدها بلا معقب عليها فيه»[3].

كما قضت في حكم آخر لها بقولها: «إن تقدير مدى تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية التي استوجبت توقيعه، هو مما تستقل به الجهة التي جعل لها القانون الاختصاص بتوقيعه، ولا تملك المحكمة - على ما جرى به قضاؤها — التدخل في هذا التقدير، ومرد ذلك إلى أن المخالفات التأديبية غير محددة، ولا مقررة بنصوص خاصة تبين أركان كل منها، ولذلك يقع العقاب التأديبي على أعمال تقدر الجهة التأديبية أنها تستحق الجزاء وتقدر تبعاً لذلك مقدار هذا الجزاء في حدود العقوبات الواردة في القانون»[4]... وبالتالي يمكن القول بأن قضاء محكمة القضاء الإداري قد استقر على عدم مراجعة الإدارة في تقديرها لملاءمة الجزاءات التأديبية.

كما أقرت المحكمة الإدارية العليا هذا المسلك الأخير لمحكمة القضاء الإداري وقضت في العديد من أحكامها بأن: «تقدير تناسب الجزاء مع الذنب الإداري في نطاق

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية 1150/7ق — 1953/11/29، س8، ص139.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 1408/7ق — 1954/12/14، س9، ص141.

(3) محكمة القضاء الإداري المصرية 4613/8ق — 1955/6/7، س9، ص436.

(4) محكمة القضاء الإداري المصرية 12565/8ق — 1957/1/30، س11، ص193.

تطبيق القانون يكون من الملاءمات التي تنفرد الإدارة بتقديرها والتي تخرج عن رقابة القضاء الإداري»[1].

وقد حرصت هذه المحكمة على تأكيد هذا المسلك على وجه الخصوص في مجال تأديب العمد حيث قضت بقولها: "لما كان المشرع لم يحدد في قانون العمد والمشايخ عقوبة معينة لكل فعل تأديبي بذاته، بحيث تتقيد الإدارة بالعقوبة المقررة له، وإلا وقع قرارها مخالفاً للقانون، فإن تقدير تناسب الجزاء مع الذنب الإداري في نطاق تطبيق هذا القانون، يكون من الملاءمات التي تنفرد الإدارة بتقديرها، والتي تخرج عن رقابة القضاء الإداري" [2].

غير أن المحكمة الإدارية العليا بعد ذلك أوردت قيداً هاماً على حرية الإدارة في تقدير ملاءمة الجزاء للذنب الإداري في كافة القرارات التأديبية، وهو: «ألا يكون هناك غلواً في تقدير العقوبة التأديبية». وقد أرست المحكمة الإدارية العليا قضاءها هذا في حكمها الشهير الصادر في 1961/11/11، وهو الحكم الذي يدخل – وفقاً لما أدرجه بعض الفقه المصري – في سلسلة الأحكام الكبيرة للقضاء الإداري المصري، بل هو لا يقل من الناحية العملية عن الحكم الذي قررت به محكمة القضاء الإداري لأول مرة رقابتها على دستورية القوانين، إن لم يزد عليه[3].

وقد جاء في هذا الحكم أنه: «ولئن كانت للسلطات التأديبية، ومن بينها المحاكم التأديبية، سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة – شأنها كشأن أية سلطة تقديرية

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 2/1468ق – 1956/12/8، س2، ص177. مشار إليه لدى د. السيد محمد إبراهيم، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية، 1963، ع2، ص268.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 1957/6/15، س2، ص1173، وحكمها رقم 4/850ق، 1959/6/6، س4، ص1386. وحكمها رقم 1/159ق، 1955/11/15، س1، ص43. مشار إليها لدى د. سليمان الطماوي، النظرية العامة، المرجع السابق، 1961، ص79، و د. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب، المرجع السابق، ص182، و د. صادق، المرجع السابق، ص259.

(3) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، 1964، ص282–283.

أخرى – ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي ابتغاه القانون من التأديب. والهدف الذي توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة. والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المغرقة في اللين، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب». وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو، فيخرج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة. ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً، وإنما هو معيار موضوعي، قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره، وغني عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة هذه مما يخضع لرقابة المحكمة...»[1].

وقد استمرت المحكمة الإدارية العليا بعد ذلك على هذا النهج، مما أصبح قاعدة عامة في الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التأديبية، استثناء من الأصل العام في عدم رقابة القضاء الإداري على الملاءمة في القرارات الإدارية[2].

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 7/563ق – 1961/11/11، س7، ص27. مشار إليه لدى حمدي عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص776. وتعليق د. محمد مصطفى حسن، اتجاهات جديدة في قضاء المحكمة الإدارية العليا في مجال التأديب، مجلة العلوم الإدارية، 1979، ع1، ص145.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 11/1141ق – 12/297ق – 1967/3/4، س12، ص723، وحكمها رقم 16/396ق – 1974/6/8، س19، ص411. وحكمها رقم 19/10ق – 1975/3/22، س20، ص297، وحكمها رقم 21/513ق – 1976/4/17، س21، ص142. مشار إليها لدى حمدي عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص779 – 783.

وقد اتجه قضاء المحكمة الإدارية العليا في رقابته على عدم التناسب الظاهر بين الجزاء والمخالفة إلى التشديد في العقوبة بعد ثبوت عدم التناسب بن الجزاء الهين والمخالفة الجسيمة.

ومن أمثلة أحكامها في هذا الصدد ما قضت به من عدم مشروعية مجازاة العامل المختلس بخصم شهر من مرتبه بقولها: «... ولما كان الحكم المطعون فيه قد انتهى إلى ثبوت ما هو منسوب إلى المذكور بقرار الاتهام من أن نيته انصرفت إلى الاستيلاء على المبالغ موضوع الدعوى لنفسه وبسبب وظيفته دون وجه حق، وأنه بذلك يكون قد خرج على مقتضى ما يجب أن يتحلى به العامل من أمانة وحسن سلوك ولم يحافظ على أموال الشركة التي يعمل بها واستولى دون وجه حق على أموالها ولم يوردها إلى خزانة الشركة إلا بعد اكتشاف أمره، فما كان يجوز أن يقضي الحكم بعد ذلك بمجازاة المذكور بخصم شهر من مرتبه إذ ليس هناك أي تناسب بين الذنب الإداري الذي ثبت في حقه والجزاء الذي وقع عليه، فلا جدال في أن جرائم الاختلاس من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة والتي تفقد العامل الذي يرتكبها سمعته والثقة فيه تؤدي عند الحكم فيها جنائياً إلى فصله بقوة القانون ولا يمكن أن يؤدي قيام السيد (...) برد المبالغ التي اختلسها وبالتالي قيام النيابة العامة بإحالة الموضوع إلى الجهة الإدارية لمجازاته عما ثبت في حقه تأديبياً إلى تغيير طبيعة الذنب الذي ارتكبه، فإذا ما أضيف إلى ما تقدم أن للمذكور سجلاً حافلاً بالجزاءات على نحو ما هو ثابت بالأوراق، فإن الجزاء الحق لمثله هو الفصل من الخدمة»[1].

وبناءً على ما تقدم واستناداً إلى ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا من أن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها[2]. في حين

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 268، 15/410ق – 1974/1/19، س19، ص95. مشار إليهما لدى حمدي عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص781.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 11/598ق – 1969/5/3، س14، ص141، مشار إليه لدى حمدي عكاشة، المرجع السابق، 1987، ص565.

أن الغلو في تقدير الجزاء، قد لا يكون بقصد نية الإساءة في استعمال السلطة بل قد يكون قائماً على أساس الحرص على المصلحة العامة، وهو بذلك عيب ذو طابع موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب مع نوع الجزاء ومقداره. كما أنه استناداً إلى ما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا الأردنية من أن حسن النية وسوءها يستويان في عيب إساءة استعمال السلطة ولو كان الهدف منه مصلحة عامة لأنه خروج عن روح التشريع والغاية التي استهدفها المشرع الذي يرمي في جميع تشريعاته إلى تحقيق المصلحة العامة[1].

فإننا نرى في تأصيل نظرية الغلو أو ما يسمى (بقضاء الغلو) ضرورة التفرقة بين أمرين:

أولاً: أن يتخذ رجل الإدارة القرار التأديبي عن قصد لا يمت للمصلحة العامة بصلة، كأن يتخذ القرار التأديبي بفصل الموظف من الخدمة بقصد الانتقام أو لأسباب خاصة. وفي هذه الحالة نرى أن هذا العيب (عيب الغلو) يندرج ضمن عيب التعسف أو الانحراف بالسلطة[2].

---

(1) العدل العليا 78/64، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1979، ع2، ص165. العدل العليا 53/47، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1954، ع1، ص7.

(2) نتفق في هذا الرأي مع الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، 1979، ص690 وما بعدها، وكتابه النظرية العامة، 1966، ص79 – 86، وكتابه مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص233. حيث يقول: «لا شك لدينا في أن المحكمة الإدارية العليا قد طبقت عيب الانحراف في مجال بعينه، وهو الخاص بتعقيبها على الأحكام التأديبية وإن كانت لم تستعمل تسمية (الانحراف أو التعسف) صراحةً، بل استعاضت عنها بتسمية جديدة هي (الغلو)». كما يرى الدكتور منصور العتوم: «أن انعدام التناسب هو صورة من صور التعسف باستعمال السلطة، أي أن العيب في هذه الحالة يشوب الغاية من القرار لا السبب، فإذا كانت الغاية من الجزاء التأديبي هي إقرار النظام داخل المرفق والاستمرار في إشباع حاجات المجتمع، بالإضافة إلى محاولة إصلاح المذنب، فإن ذلك لا يتحقق في حالة فرض جزاء أشد من القدر الضروري بشكل واضح وظاهر...». العتوم، المرجع السابق، ص648 راجع أيضاً د. عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص148.

ثانياً: أن يتخذ رجل الإدارة القرار التأديبي بفرض جزاء معين اعتقاداً منه بأن ذلك الجزاء يتناسب مع جسامة المخالفة المرتكبة بحسن نية ودون أن يقصد الخروج على الغاية التي استهدفها المشرع أو مخالفة القانون في روحه ومعناه[1].

وفي هذه الحالة فإن نظرية الغلو (مبدأ التناسب) تشكل قاعدة قانونية جديدة أوجدها القضاء الإداري بمقتضى دوره الإنشائي والإبداعي[2].

ج. في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية

مر قضاء محكمة العدل العليا بخصوص رقابتها على ملاءمة القرارات التأديبية بمرحلتين هما:

المرحلة الأولى: تمثلت في رفض محكمة العدل العليا ممارسة رقابتها على تقدير السلطة التأديبية لجسامة الوقائع المنسوبة إلى الموظف ومدى التناسب بين جسامة المخالفة المسلكية ونوع ومقدار الجزاء التأديبي المفروض حيث اعتبرت ذلك صلاحية تقديرية للإدارة تملك بمقتضاها توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها قانوناً بلا

---

(1) راجع في ذلك د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص282 – 283. حيث يرى: «إن الأساس القانوني لهذه الرقابة لا يخرج عن أحد أمرين فإما يستند الإلغاء إلى مخالفة القرار للقانون أو على أساس إساءة استعمال السلطة، وحيث يتعذر نسبة عيب إساءة استعمال السلطة إلى المحاكم التأديبية أو إلى مجالس التأديب، فإنه يرجح القول بأن: إلغاء القرار في هذه الحالة يكون مستنداً إلى مخالفة القرار للقانون في روحه ومعناه، باعتبار أن المشرع وقد نص على عدد من الجزاءات وليس على جزاء واحد، إنما قصد أن تختار السلطة التأديبية من بينها العقوبة المناسبة للخطأ المرتكب». يؤيد هذا الاتجاه الدكتور فؤاد العطار، القضاء الإداري، ط3، 1968، ص755. وهناك رأي ثالث يرى أن عيب الغلو هو من عيوب السبب في القرار الإداري والرقابة عليه هي رقابة على السبب في صورتها القصوى أو في حدها الأعلى التي تتضمن التحقق من أهمية وخطورة الحالة الواقعية ومدى التناسب بينها وبين الإجراء المتخذ. د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص184. د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص440 – 441. د. محمود البنا، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص358.

(2) يسلم الفقهاء المصريون بالدور الإنشائي للقاضي الإداري في خلق قواعد القانون الإداري: د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، 1968، ص103. د. محمد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، ط3، 1967، ص82. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، 1963، ص24.

معقب عليها من القضاء الإداري. وفي ذلك قضت بقولها: «إن تقدير مقدار العقوبة الواجب فرضها على المشتكى عليه متروك أمره للمجلس التأديبي دون رقابة عليه من محكمة العدل العليا»[1].

كما قضت في حكم آخر لها بقولها: «إذا أحيل الموظف إلى المجلس التأديبي لموظفي الصنف الثاني ووجد أن ارتكابه جرم اختلاس مبلغ من الأموال العامة والحكم عليه بعقوبة الغرامة يعتبر منافياً للأخلاق والسلوك الحسن، فإن القرار القاضي بعزله من وظيفته يتفق وأحكام القانون، وذلك لأن المادة (125) من نظام الخدمة المدنية تجيز للمجلس التأديبي توقيع العقوبة التي يراها ملائمة للذنب الذي يقارفه الموظف، وصلاحية المجلس في إيقاع العقوبة الملائمة هي صلاحية تقديرية يملك بمقتضاها توقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (114) ومن ضمنها عقوبة العزل»[2].

المرحلة الثانية: وفيها عدلت محكمة العدل العليا عن اجتهادها السابق وبسطت رقابتها على ملاءمة الجزاء التأديبي ومدى تناسبه مع الذنب المرتكب متفقة في ذلك مع قضاء مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري (وأطلقت على قضائها هذا قضاء الغلو)، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك إلا أن مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن بأن لا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره ففي هذه الصورة تتعارض عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي توخاه القانون من التأديب وهو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على قسوة شديدة أو الإفراط المسرف في الشفقة فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق ويتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب وعليه فإذا كان الجزاء مشوباً

(1) العدل العليا 67/57، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1967، ع10–12، ص1068.
(2) العدل العليا 69/44، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1969، ع10–12، ص879.

بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة محكمة العدل العليا»[1].

وقضت في حكم آخر لها بقولها: «أنه وإن كان للسلطة المختصة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء إلا أن مشروعية هذه السلطة التي هي سلطة تقديرية هو أن لا يشوب استعمال هذه السلطة غلو في إيقاع العقوبة إذ يجب أن يكون هناك ملاءمة بين خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ولمحكمة العدل العليا الحق في مراقبة مقدار العقوبة وما إذا كانت العقوبة تتلاءم والذنب الذي اقترفه الموظف»[2].

وقضت أيضاً بقولها: «إننا نجد وبما لنا من صلاحية مراقبة مقدار العقوبة المفروضة وما إذا كانت تتلاءم والذنب المقترف أن العقوبة المفروضة على المستدعي مشوبة بالغلو، ولهذا السبب يغدو القرار المشكو منه حقيقاً بالإلغاء فنقرر إلغاءه...»[3].

ويلاحظ على قضاء محكمة العدل العليا ما يلي:

أ. أنها تقوم بإلغاء القرار التأديبي الذي ثبت فيه عدم التناسب الصارخ بين العقوبة المفروضة والذنب الإداري فيما يخص العقوبة فقط، دون أن تفرض عقوبة أخرى أخف وطأة، وبذلك فهي تترك للسلطة التأديبية حرية اختيار العقوبة التأديبية الجديدة المتناسبة مع الخطأ المقترف، بشرط ألا تكون هذه العقوبة هي ذاتها التي سبق لها وأن ألغتها.

ب. إن محكمة العدل العليا قد اعتبرت هذه الرقابة رقابة مشروعية وفي الوقت ذاته اعتبرت مبدأ الغلو في التقدير ضرباً من ضروب إساءة استعمال السلطة ولم تعتبره عيباً من العيوب التي تتصل بالسبب في القرار الإداري. ومثال ذلك ما قضت به

---

(1) العدل العليا 85/74، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1986، ع1–3، ص30.

(2) العدل العليا 79/85، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1980، ع5، ص608.

(3) العدل العليا 97/76، 1997/6/28، غير منشور، العدل العليا 98/404، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1999، ع6، ص1745. العدل العليا 98/531، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1999، ع6، ص1797.

بقولها: «إن مناط مشروعية السلطة التقديرية المخولة للسلطة التأديبية في تقدير خطورة الذنب المقترف وما يناسبه من جزاء، ألا يشوبها غلو في العقوبة المفروضة ذلك أن الغلو من العيوب التي تنال من مشروعية القرار ويشكل ضرباً من ضروب إساءة استعمال السلطة، وعليه فإن القرار الصادر عن مجلس النقابة بمعاقبة المحامي الأستاذ بمنعه من مزاولة المهنة لمدة ثلاثة أشهر لعدم إخباره النقابة بإقامة المحامي المتدرب في مكتبه خارج البلاد وعدم التزامه بشروط التدريب لفترة قصيرة تخللتها العطلة القضائية فيه غلو في العقوبة لعدم ملاءمته بين درجة الذنب ومقدار الجزاء»[1].

وفي المقابل أقرت محكمة العدل العليا الإدارة في تقديرها لخطورة الوقائع وأهميتها، وقضت أن القرارات التأديبية غير مشوبة بالغلو في التقدير. ومثال ذلك ما قضت به بقولها: «إن المادة (3/63) من قانون نقابة المحامين النظاميين قد حددت الجزاء الذي يجوز للسلطات التأديبية فرضه وإن عقوبة المنع من مزاولة المهنة لمدة أسبوع واحد تقع ضمن الحد المنصوص عليه في القانون ويدخل ضمن السلطة التقديرية لمجلس النقابة دون معقب عليها من محكمة العدل العليا طالما أن العقوبة المفروضة لا تشكل غلواً في التقدير لتشكل إساءة استعمال السلطة»[2].

ثانياً: الرقابة على الملاءمة في القرارات الضبطية

اعترف القضاء الإداري بحقه في رقابة تقدير الإدارة لخطورة الوقائع التي تشكل الأسباب الواقعية للإجراء الضبطي، وسنعرض لهذه الرقابة على التوالي في قضاء

---

(1) العدل العليا 92/166، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1993، ع1 – 3، ص112. العدل العليا 80/78، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ع7، ص1527. العدل العليا 94/264، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع11، 12، ص3309.

(2) العدل العليا 80/63، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ع3، ص305. العدل العليا 80/78، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ع7، ص1257. العدل العليا 95/62، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1997، ع3، ص1036. العدل العليا 97/467، المجلة القضائية، 1998، المجلد الثاني، ع6، ص781، العدل العليا 98/329، 1999/1/24 غير منشور.

مجلس الدولة الفرنسي ثم في قضاء مجلس الدولة المصري وأخيراً في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية.

أ. **في قضاء مجلس الدولة الفرنسي:** لم تقتصر رقابة تدابير الضبط الإداري على الرقابة على الوجود المادي للظروف الواقعية التي تبرر اتخاذ الإدارة للتدبير الضبطي، وعلى التكييف القانوني لهذه الظروف، وإنما تمتد إلى التحقق مما إذا كانت هذه الوقائع تمثل فعلاً خطراً كافياً أو تهديداً به، بحيث تدفع هذه الوقائع الإدارة إلى اتخاذ الإجراء الضبطي باعتباره إجراء لا غنى عنه ولا مفر منه لمواجهة هذه المخاطر التي تهدد فعلاً النظام العام وذلك من منطلق إحساس مجلس الدولة الفرنسي بخطورة تدابير الضبط الإداري، إذ تمس الحريات الأساسية للمواطنين مما استوجب ضرورة إخضاعها لرقابة قضائية فعّالة تفوق مثيلتها لغير ذلك من أعمال الإدارة[1].

ويرى جانب من الفقه بأنه يشترط في إجراء الضبط الإداري ثلاثة شروط: أن يكون الإجراء ضرورياً، وأن يكون فعّالاً، وأن يكون هناك تناسب بين خطورة الأفعال ودرجة تقييد الحريات العامة[2].

ويرد جانب من الفقه هذه الشروط إلى مبدأ الضرورة أو اللزوم، فلا يكون القرار الضبطي مشروعاً إلا إذا كان لازماً وضرورياً في المحافظة على النظام العام[3].

وتعتبر قضية (BENJAMIN)[4]، أول قضية يتعرض فيها مجلس الدولة إلى تقدير ملاءمة إجراء ضبطي بخصوص حرية المواطنين في عقد الاجتماعات، حيث

---

(1) راجع في ذلك د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص242.

(2) راجع في ذلك د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص243.

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، 1979، ص573.

(4) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1933/5/19، (بنجامان)، مجموعة 451، تقرير ميشيل، مشار إليه لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1991، ص259. و د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص420. و د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص77 – 78. و د. عبد الغني بسيوني عبدالله، ولاية القضاء الإداري، المرجع السابق، ص272.

قضى: «بأن احتمال الاضطرابات الذي يدعيه العمدة لا يمثل درجة من الخطورة بحيث لم يكن يمكن – دون منع المحاضرة – المحافظة على النظام باتخاذ إجراءات الضبط التي يملك اتخاذها... حيث أصدر أحد العمد قراراً بمنع عقد اجتماع عام بسبب تخوفه من وقوع اضطرابات تخل بالنظام، وقد قام مجلس الدولة بفحص الظروف المحلية التي أحاطت بالدعوة إلى عقد الاجتماع فوجد أن السلطات المحلية كانت تستطيع – باستخدام قوات البوليس المتوفرة لديها – المحافظة على النظام مع السماح بعقد الاجتماع، فانتهى المجلس إلى إلغاء القرار لعدم تناسبه مع درجة أهمية السبب الذي دعا العمدة إلى اتخاذه، حيث أن الاضطرابات المحتملة التي احتج بها العمدة، لم تكن من الخطورة بحيث لا يمكن تدارك نتائجها بإجراءات أخرى أخف وطأة على الحريات العامة من منع عقد الاجتماع».

واستقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي بعد هذا الحكم على إخضاع تقدير الإدارة لأهمية وخطورة السبب المبرر لاتخاذ القرار (الإجراء الضبطي) لرقابته، مؤكداً حمايته لحقوق المواطنين في عقد الاجتماعات بحيث لا يجوز التعرض لها أو المساس بها إلا في حالة وجود اضطرابات خطيرة تهدد النظام العام وتعجز السلطات المحلية – بما لديها من قوات البوليس وإجراءات الأمن – عن تفاديها، مع السماح بعقد الاجتماع، ففي هذه الحالة فقط يجوز للإدارة منع عقد الاجتماع[1].

كما فرض مجلس الدولة الفرنسي رقابته على ملاءمة إجراءات الضبط في خصوص حرية التجارة والصناعة ومثال ذلك الأحكام التي أصدرها المجلس بخصوص قرارات الإدارة بتنظيم مهنة المصورين المتجولين، ففي إحدى القضايا التي تتلخص وقائعها في أن لائحة صدرت تحرم القيام بتصوير المارة في الشوارع إلا بترخيص سابق خاضع لعدة شروط، فلما طعن في هذا القرار اللائحي لدى مجلس الدولة الفرنسي كانت وجهة نظر الإدارة تتلخص في أن القيام بهذا العمل يشكل إخلالاً بالأمن والنظام

---

(1) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص79. د. مصطفى فهمي، المرجع السابق، 1979، ص576.

العام، نظراً لازدحام الطرقات بالعربات والمارة، فضلاً عما يسببه هذا العمل من مضايقة للمارة وغضب بعضهم من التقاط صورهم بغير دعوة منهم مما يثير بعض القلاقل، كما أن القيام بهذه المهنة بغير ترخيص يضر بحقوق المصورين المحترفين أصحاب المحلات. إلا أن مجلس الدولة رفض وجهة نظر الإدارة وقضى بإلغاء اللائحة على أساس "أن القلاقل التي قد يسببها هؤلاء المصورين ليست من الجسامة بحيث تبرر منعاً عاماً لهم بالشكل الذي ذهبت إليه اللائحة المطعون فيها"(1).

وفيما يتعلق بحرية الصحافة، فرض مجلس الدولة رقابته على ملاءمة الإجراءات الإدارية التي تتخذ لتقييدها باعتبارها حرية أساسية من الحريات الفردية، وفي ذلك «ألغى مجلس الدولة قراراً بمنع عرض وتوزيع جريدة في الطرق العامة في كافة أنحاء المنطقة، لأن مقالاتها ومواضيعها مما يشكل خطراً على النظام العام، إذ وجد المجلس من أوراق الملف وتقدير ظروف الحال، أن هذا الخطر ليس من شأنه أن يبرر القرار الصادر بالمنع على هذا الشكل من الشمول»(2).

كما فرض مجلس الدولة الفرنسي رقابته لحماية حرية العبادة، حيث يراقب تقدير الإدارة لأهمية وخطورة الاضطرابات المتوقعة، وهل تبلغ درجة يصعب معها على السلطات المحلية تفاديها باستخدام إجراءات البوليس المناسبة، فإذا وجد أن تقدير الإدارة صحيح ومن شأن الاضطرابات المتوقعة أن تخل بالنظام العام وإن الإجراء المتخذ ضرورياً ولازماً لمواجهة هذا الخطر، فإنها تقر الإدارة في مسلكها هذا وتبقي على القرار، أما إذا تبين لها أن خطورة الاضطرابات يمكن مواجهتها بوسائل أخف وطأة ولا تستلزم ذلك الإجراء المتخذ فإنه يقضي بإلغاء القرار.

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1951/6/22، دودينالك، مجموعة 362، تقرير جازييه، مشار إليه لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1991، ص424، و د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص81، و د. مصطفى فهمي، المرجع السابق، 1979، ص577.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1960/6/24، شركة فرامبار وشركة فرانس للنشر والمطبوعات، مجموعة 412، تقرير هيمان، مشار إليه لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1991، ص565. و د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص422.

وفي ذلك قضى مجلس الدولة: «بإلغاء قرار المحافظ بمنع تنظيم صلاة دينية في الهواء الطلق في أحد الميادين، حيث وجد أن الإخلال المتوقع بالأمن والنظام العام، بسبب هذا الاجتماع الديني، لم يبلغ درجة من الخطورة تعجز السلطات المحلية عن مواجهتها بوسائل البوليس المناسبة»[1].

ويمكن القول أن مدى عمق الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة الفرنسي تتصل بالقيمة القانونية التي تتمتع بها الحرية التي يمس بها القرار الإداري... فكلما كانت الحرية قد أحيطت بضمانات دستورية وقانونية قوية، كلما تشدد المجلس في الرقابة على ركن السبب وتطلب في الوقائع أن تكون متناسبة في شدتها مع الإجراء المتخذ[2].

مما تقدم يتضح أن مجلس الدولة الفرنسي يمارس رقابة بالغة الشدة وحقيقية على ملاءمة القرار الإداري. إلا أنه قد ثار البحث في الفقه حول أساس وتبرير هذه الرقابة، فقيل أن اختصاص القاضي الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة دائماً يقتصر على البحث في الشرعية لا الملاءمة، فإن بحث في الملاءمة في بعض الحالات – كحالات الضبط على الأخص – فذلك لأن الملاءمة هنا تشكل عنصراً من عناصر القرار، باعتبار موضوع الحريات العامة إنما يشكل مسألة قانونية[3].

ب. **في قضاء مجلس الدولة المصري:** مارس مجلس الدولة المصري في القرارات الضبطية وحماية لحقوق وحريات الأفراد رقابته على تقدير الإدارة للأسباب التي تشكل الوقائع المادية من حيث خطورتها وتناسبها مع الإجراء الضبطي المتخذ، ويكون بذلك قد خرج على القاعدة العامة في أن رقابته تقتصر على التحقق من صحة قيام الأسباب من الناحية المادية ومن صحة تكييفها القانوني دون البحث في تقدير الإدارة لخطورة تلك الأسباب ومدى تناسبها مع الإجراء المتخذ باعتبار أن ذلك

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1948/3/5، مشار إليه لدى د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص80.

(2) د. مصطفى فهمي، المرجع السابق، 1979، ص577.

(3) راجع في ذلك د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص423، 163. د. محمد حسنين عبد العال، نطاق الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص56–58.

متروك لسلطة الإدارة التقديرية دون معقب عليها من القضاء. وسنعرض لهذه الرقابة في قضاء محكمة القضاء الإداري ثم في قضاء المحكمة الإدارية العليا.

- **في قضاء محكمة القضاء الإداري:** اعتنقت محكمة القضاء الإداري مبدأ ضرورة الإجراء الضبطي ولزومه، وفي ذلك قضت بقولها: «إذا كانت لوزير الداخلية سلطة الضبط الإداري التي تقوم على وسائل وقائية تهدف إلى صيانة النظام العام والمحافظة عليه، فإن عليه في الوقت ذاته إلى جانب واجب المحافظة على النظام واجباً آخر هو عدم التعرض لحريات الأفراد وحقوقهم العامة أو المساس بها إلا بالقدر اللازم فقط لصيانة هذا النظام وبشرط قيام أسباب جدّية تبرر تصرفه، وأن يكون الإجراء المتخذ هو الوسيلة الوحيدة لدرء الخطر الذي يهدد الأمن والنظام. فإذا كان من المستطاع دفع هذه الخطر وتوقي ضرره بالطرق القانونية العادية فلا يسوغ الالتجاء إلى الإجراءات الشاذة الاستثنائية متى تساوت النتائج التي توصل إليها كلتاها، وكانت الأولى كفيلة بتحقيق الغاية ذاتها التي شرعت من أجلها الثانية وهي ضمان سلامة النظام العام في نهاية الأمر وذلك لانتفاء الضرورة التي تحكم الالتجاء إلى الطرق الاستثنائية»[1].

ففي مجال حرية العبادة: راقبت المحكمة ملاءمة القرارات الإدارية للتحقق من مدى قيام ظروف واقعية تبرر رفض الإدارة منح ترخيص للطوائف غير الإسلامية لبناء دور العبادة الخاصة بهم، وذلك لضمان إنشائها في أماكن لائقة بها تتفق مع ما يجب أن يتوافر لهذه الدور من وقار في إقامة الشعائر الدينية، وضماناً لعدم وقوع احتكاك بين الطوائف الدينية المختلفة.

وفي ذلك ألغت المحكمة قرار الإدارة برفض الترخيص ببناء كنيسة، والذي استندت الإدارة فيه إلى قرب الموقع المقترح لإقامة الكنيسة من إحدى دور السينما،

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية 8806/8ق – 1955/1/8، س9، ص246. وحكمها رقم 1026/6ق – 1953/4/29، س7، ص1027. وفيه قضت المحكمة بقولها: «... فلا يكون العمل الإداري عندئذ مشروعاً إلا إذا كان لازماً...».

مما يهدد بقيام احتكاك بين جمهورها وجمهور المصلين، كما قد يتضمن عرقلة للمرور. ولكن محكمة القضاء الإداري قررت: «إن زيادة المسافة بين السينما والموقع المقترح لتشييد الكنيسة كافية لمنع هذا الاحتكاك»[1].

وفي مجال القرارات التي تمس الحريات العامة كحرية التجارة وحرية الصحافة:

بسطت محكمة القضاء الإداري رقابتها على الوقائع في القرارات الماسة بحرية التجارة، حيث قضت بأنه: «لا يمكن أن يترتب على وقوع حادث جنائي بين قبيلتين إغلاق السوق بدعوى المحافظة على الأمن وخاصة إذا كان قد انقضى أكثر من سنة ونصف على وقوع هذا الحادث دون أن يقع ما يخل بالأمن، وقد كان في مقدور الإدارة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع الحوادث دون الالتجاء إلى إغلاق السوق حتى إذا ما اضطرتها الظروف إلى اتخاذ هذا الإجراء الشديد كان بالقدر المناسب ولمدة قصيرة من الزمن، أما استمرار تعطيل السوق – الذي لا يدار إلا يوماً واحداً في الأسبوع – حتى يتم الصلح فهذا ما لا يصح التسليم به ويكون القرار الصادر بتعطيل السوق قد جانب القانون ويتعين لذلك إلغاؤه...»[2].

كما فرضت المحكمة رقابتها فيما يتعلق بحرية الصحافة حيث قضت: «بإلغاء قرار الإدارة بمصادرة إحدى الصحف والذي استندت فيه الإدارة إلى خطورة المقالات التي تنشرها هذه الصحيفة وإنها تمثل خطراً داهماً على الأمن والنظام العام مما يحتم مصادرتها فوراً بالطريق الإداري، وفيه تعرضت المحكمة لتقدير ملاءمة الإجراء حيث وجدت أنه لم يكن هناك خطراً مفاجئاً يقتضي إلغاء الصحيفة فوراً، بل أن الحكومة أفسحت من صدرها للصحيفة ثم أبلغت عنها النيابة العامة، ثم لجأت النيابة إلى المحكمة فاستصدرت قراراً بتعطيلها، ولم تتجاوز مدة التعطيل أسبوعاً واحداً، ثم قدمت النيابة رئيس التحرير إلى محكمة الجنايات، ولا شيء من هذه التصرفات ينم

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية 250/1ق – 1948/2/24، س12، ص378. وحكمها رقم 891/6ق – 1956/2/14، س10، ص208.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 1952/1/22، س6، بند 114، ص340.

عن الخطر الداهم الذي لا سبيل إلى دفعه إلا بالإلغاء الفوري، وخاصة بعد أن التجأت الحكومة إلى القضاء وأصبح واجباً عليها أن تتريث حتى يقول القضاء كلمته»[1].

وفي مجال حرية عقد الاجتماعات: قضت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها بقولها: «أن سلطة الحكومة في هذا المنع هي قيد استثنائي وارد على أصل حق إحدى الحريات العامة، فيجب والحالة هذه أن يفهم القيد المذكور في أضيق حدوده، فلا تستعمله الحكومة إلا للضرورة القصوى، وذلك عندما تقوم لديها أسباب حقيقية لها سندها من الواقع تدل على أن مثل هذا الاجتماع من شأنه حقاً الإخلال بالأمن العام. وهي في هذا الشأن تخضع لرقابة المحكمة حتى لا يبدد الحق ذاته تحت ستار الرخصة الاستثنائية»[2].

وبخصوص القرارات الضبطية الصادرة للمحافظة على الصحة العامة: فإن محكمة القضاء الإداري تتحقق أيضاً من ضرورة ولزوم الإجراء الضبطي المتخذ للمحافظة على الصحة العامة، فللمحكمة سلطة بحث ملاءمة هذه القرارات للظروف والملابسات التي أدت إليها[3].

وبسطت محكمة القضاء الإداري رقابتها على ملاءمة القرارات الضبطية التي يتخذها الحاكم العسكري تطبيقاً للأحكام العرفية في ظل الظروف الاستثنائية[4].

- **في قضاء المحكمة الإدارية العليا:** أيدت المحكمة الإدارية العليا كقاعدة عامة المبادئ التي استقرت عليها محكمة القضاء الإداري، وفي ذلك قضت بقولها: «أنه ولئن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية 587/5ق – 1951/6/26، س25، ص1099. مشار إليه لدى د. محمد حسنين عبد العال، نطاق الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص71 – 72.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 1320/5ق – 1951/7/31، س5، ص1150 و1979، ص574 و1966، ص511. راجع أيضاً د. عصام البرزنجي، المرجع السابق، ص427.

(3) محكمة القضاء الإداري المصرية 657/2ق – 1949/6/16، س3، ص1015.

(4) محكمة القضاء الإداري المصرية 3127/7ق – 1956/3/25، س10، ص258. وحكمها رقم 568/3ق – 1952/6/30، س6، ص1266. وحكمها رقم 1026/6ق – 1953/4/29، س7، ص1027.

التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها، إلا أنه حيثما تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيته، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصاً فيما يتعلق بالحريات العامة، وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره، فالمناط والحالة هذه، في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة، هو أن يكون التصرف لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام، باعتبار هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر، وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه، فإذا ثبتت جدية الأسباب التي تبرر هذا التدخل، كان القرار بمنجاة من أي طعن، أما إذا اتضح أن الأسباب لم تكن جدية، ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات كان القرار باطلاً»(1).

وفيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن الحاكم العسكري، فقد فرضت المحكمة رقابتها على ملاءمة الإجراء الضبطي المتخذ للوقائع التي تبرر اتخاذه، ومن ذلك ما قضت به في احد أحكامها بقولها: «... وأنه ولئن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها، إلا أنه حيث تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيته، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور، خصوصاً فيما يتعلق بالحريات العامة، وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره، فالمناط والحالة هذه في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة هو أن يكون التصرف لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام باعتبار هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر...»(2).

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 2/1517ق – 1957/4/13، س2، ص886. مشار إليه لدى د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري، المرجع السابق، ص275. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة، 1966، المرجع السابق، ص81.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 2/67ق – 1961/5/13، س6، ص1020.

ولكن ترددت المحكمة الإدارية العليا في ممارسة هذه الرقابة في بعض القرارات وهذا يظهر بصورة واضحة في أحكامها المتناقضة بشأن حرية العبادة (طلب الترخيص ببناء كنيسة) وهي إحدى الحريات الأساسية للمواطنين.

فقد رفضت المحكمة ممارسة هذه الرقابة والتعقيب على تقدير الإدارة للاعتبارات المتعلقة بمناسبة إصدار قرارها، ومثال ذلك ما قضت به في أحد أحكامها بقولها: «إذا كانت الإدارة قد أبانت الأسباب التي دعتها إلى رفض الترخيص في بناء الكنيسة في المكان الذي أصر المدعي على بنائها فيه، وهي تتلخص في قرب هذا الموقع من مسجدي القرية ومدرستها وقربه من مساكن المسلمين الذين عارضت أغلبيتهم في إقامتها مع قلة عدد المسيحيين في القرية نسبياً الذين درجوا من قديم الزمان على إقامة الشعائر في كنيسة (ميت خاقان) المجاورة لقرية (زوير)، وتلك الأسباب قدرتها الإدارة بما لها من حق التقدير في ضوء الصالح العام، توقياً من حصول الفتن والاحتكاكات بين المسلمين والأقباط، مما قد يخل بالنظام والأمن العام، ولهذه الأسباب أساسها الصحيح الثابت في الأوراق، وهي تؤدي إلى النتيجة التي انتهت إليها الإدارة من رفض طلب الترخيص في الموقع المذكور، ولم تنحرف في ذلك بسلطتها العامة، ولم ينطو قرارها على أية شائبة من إساءة استعمال السلطة، وآية ذلك أنها عرضت على المدعي الترخيص له في إقامة الكنيسة في أي موقع آخر من البلدة ينأى بسكانها – أقباطاً ومسلمين – عن حصول الاحتكاك أو الفتن بينهم للأسباب التي فصلتها الإدارة، إذا كان كذلك فإن القرار المطعون فيه يكون – والحالة هذه – قد صدر مطابقاً للقانون خالياً من أي عيب، ويكون الحكم المطعون فيه – وقد ذهب غير هذا المذهب – قد خرج عن مجال التعقيب القانوني الصحيح على القرار واتجه وجهة أخرى قوامها مراجعة الإدارة في وزنها لمناسبات القرار وملاءمة إصداره، فأحل نفسه بذلك محلها فيما هو داخل في صميم اختصاصها وتقديرها، بدعوى أن الأسباب التي أخذت بها الإدارة لا تؤدي عقلاً إلى النتيجة التي انتهت إليها، مع أن هذه دعوى لا تستند إلى أي أساس سليم من الواقع أو القانون بل على العكس من ذلك قد كان وزن الإدارة لمناسبات قرارها وزناً معقولاً مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من الوقائع التي فصلتها

بشأن الموقع الذي يصر المدعي على إقامة الكنيسة فيه، وما قد يترتب على ذلك – في نظر الإدارة – من اضطراب حبل الأمن في القرية، وهي صاحبة التقدير الأول والأخير في هذا الشأن»[1].

ولاحقاً لهذا الحكم وفي حكم آخر قضت المحكمة بعكس ذلك إذ فرضت رقابتها على ملاءمة هذه القرارات وقامت بإلغاء القرار عندما تبين لها أن الأسباب التي تستند إليها الإدارة لا تؤدي إلى المنع أو عدم الترخيص بإقامة الكنيسة، وفي ذلك قضت بقولها: «إذا كان ما ساقته الوزارة تبريراً للقرار المطعون فيه هو خشية الفتنة لاحتمال حدوث احتكاك بين المسلمين والأقباط فإنه قول غير سديد ذلك أنه ليس هناك أحياء خاصة بالأقباط وأخرى بالمسلمين بل أنهم جميعاً يعيشون جنباً إلى جنب، وتوجد كنائس في أحياء غالبية سكانها العظمى من المسلمين كما وأن هذه الكنائس مقامة في وسط أمكنة آهلة بالسكان وبالقرب من المدارس والمؤسسات العامة والمنشآت الخاصة بل وبعضها مقام بجوار الجوامع ومع ذلك فلم تقع الفتنة أو حصل جراء هذا أي إخلال بالنظام أو الأمن وهذا راجع إلى سماحة الدين الإسلامي والتفهم الواعي لحرية العقيدة التي حرصت الجمهورية العربية المتحدة على تقريرها وإعلانها في كل مناسبة. والمكان الذي ستقام عليه الكنيسة موضوع النزاع يقع في منطقة توجد بها كنائس لطوائف أخرى أقل عدداً من طائفة الأقباط الأرثوذكس وعلى مقربة من الكنيسة المراد إقامتها وأن الشكوتين اللتين قدمتا للاعتراض على بناء هذه الكنيسة قد انحصر فيهما سبب الاعتراض على الجرس الذي سيدق فيها مما يتسبب عنه إزعاج، وبعد أن وضح للشاكين حقيقة الأمر بالعمل على منع أي إزعاج لهم تنازلوا عن شكواهم على النحو السابق ذكره، هذا إلى أن الكنيسة المراد إقامتها تقع في قسم (أول بورسعيد) وهو خالٍ من كنائس لطائفة الأقباط الأرثوذكس ويبلغ عددهم في هذا الحي حوالي (4 آلاف) شخص، وأما الكنيستان الأخريان للطائفة المذكورة فتقع في

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 4/501ق – 1959/4/25، س4، ص1162، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج13، ص360.

أقسام أخرى تبعدان عن هذه الكنيسة بحوالي كيلو ومترين وأن مجموع أفراد الطائفة المذكورة في مدينة (بور سعيد) حوالي (9 آلاف) شخص. لكل ما تقدم يكون القرار الصادر بعدم الترخيص في إقامة الكنيسة على المكان الصادر بشأنه قرار من مجلس الوزراء في 1954/4/21، قد صدر مخالفاً للقانون وبناءً على أسباب لا تؤدي إلى المنع أو عدم الترخيص بإقامة الكنيسة المذكورة»[1].

وكما ذكرنا سابقاً نستطيع القول أن المحكمة الإدارية العليا قد اتفقت مع قضاء محكمة القضاء الإداري في طبيعة الأسباب التي تشكل خطورة على الأمن والنظام العام والتي تبرر اتخاذ الإجراء الضبطي بالاعتقال، وفي ذلك قضت بقولها: «... إن الخطرين على الأمن والنظام العام هم الذين تقوم بهم خطورة خاصة على الأمن والنظام تستند إلى وقائع حقيقية منتجة في الدلالة على هذا المعنى، ويجب أن تكون هذا الوقائع أفعالاً يثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطاً مباشراً بما يراد الاستدلال بها وبمعنى آخر لكي يعتبر الشخص خطراً على الأمن والنظام العام يتعين أن يكون قد ارتكب فعلاً وشخصياً أموراً من شأنها أن تصمه حقاً بهذا الوصف». ويشترط أن تكون حالة الاشتباه أو الخطورة على الأمن والنظام العام قائمة بالشخص وقت صدور قرار بالاعتقال إذ لا يجوز التسليم بأن من قامت به هذه الحالة في وقت معين يفترض أن تستمر معه إلى ما لا نهاية ويصبح عرضة للاعتقال كلما أعلنت حالة الطوارئ – يتعين أن تتوافر الدلائل الجدية على استمرار الحالة مقرونة بوقائع جديدة تكشف عنها، ومثال ذلك: في مجال الاشتباه لا يعتد بالحكم الجنائي إذا كان الشخص قد رد إليه اعتباره، وفي مجال الخطورة على الأمن والنظام العام لا تفترض هذه الصفة في جريمة أدين فيها شخص ونفذ العقوبة، والنشاط الشيوعي لا تنطبق عليه أي من حالات الاشتباه وهو مؤثم في الجنايات والجنح المضرة بالحكومة من جهة الداخل، وجرائم الاشتباه مقصورة على الجنايات والجنح المضرة بالحكومة من جهة

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 7/1416ق – 1964/5/30، س9، ص1071، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج13، ص362.

الخارج. وإن استناد جهة الإدارة في قرار الاعتقال إلى نشاط المطعون ضده الشيوعي الذي يجعله خطراً على الأمن العام والنظام، ذلك النشاط الذي يثبت في حقه بالحكم الصادر بالإدانة وقد نفذ مدة العقوبة فإن اعتقاله عقب قضاء مدة العقوبة مباشرة، مما يستحيل معه القيام بأي نشاط شيوعي جديد يستدل منه على استمرار خطورته على الأمن والنظام يكون غير قائم على سند صحيح من الواقع ويعتبر مخالفاً للقانون(1).

ونحن نرى وجوب استمرار المحكمة الإدارية العليا في فرض رقابتها على ملاءمة القرارات الضبطية حيث أنها تتعلق بحقوق وحريات المواطنين المصانة بموجب أحكام الدستور، وخاصة الحرية الشخصية التي تمثل الكرامة الإنسانية، فالإنسان مولود حر، ومن حقه أن يتمتع دائماً بهذه الحرية، فمن الصواب والضروري أن تتشدد المحكمة في رقابتها على أهمية الأسباب وجديتها وارتباطها بالشخص المنسوبة إليه، والتي استندت إليها الإدارة في اتخاذ الإجراء الضبطي السالب للحرية.

ج. **في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية:** قياساً على وضوح الأحكام في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وقضاء مجلس الدولة المصري في فرض رقابتهما على تقدير الإدارة لخطورة الوقائع التي تشكل الأسباب الواقعية للإجراء الضبطي، بحيث يكون هذا الإجراء ضرورياً ومتناسباً مع درجة أهمية هذه الأسباب، فإننا لا نجد في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية أحكاماً بهذا الموضوع تحسم بأنها تفرض رقابتها على تقدير الإدارة بالتحقق من مدى التناسب بين الخطر الذي يهدد النظام العام وبين الإجراء الضبطي الذي اتخذته الإدارة. ولكننا نجد بعض الأحكام بخصوص رقابة محكمة العدل العليا على التكييف القانوني للوقائع في القرارات الضبطية تتضمن عبارات شاملة وواسعة قد تشير إلى هذه الرقابة، ومثال ذلك ما قضت به في أحد أحكامها بقولها: «إن الأسباب التي قدمها المحافظ باعتباره السلطة القائمة على تطبيق نظام التشكيلات الإدارية تخضع لرقابة محكمة العدل

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 1260/1320/28ق – 1985/3/12، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج13، ص130.

العليا من حيث ملاءمة الإجراء للظروف والوقائع التي أدت لاتخاذه بحيث يحل القضاء محل الإدارة في تقديره للأسباب التي تعتبر إخلالاً بالنظام العام بالوسائل التي يراها ملاءمة لمنع هذا الإخلال»[1].

وقضت في حكم آخر لها **في مجال حرية التجارة** بقولها: «إن تعاطي مهنة النجارة والحدادة في محلات المستدعين الواقعة في مناطق سكنية وتجارية من شأنه إقلاق الراحة العامة، وعليه فإن قرار لجنة التنظيم المتضمن منعهم من مزاولة مهنهم المذكورة متفق وأحكام القانون»[2].

وفي مجال حرية النشر والصحافة: قضت محكمة العدل العليا بقولها: «يتفق وأحكام القانون القرار الصادر عن مدير المطبوعات والنشر القاضي بعدم إجازة طباعة كتاب (الماسونية في الأردن وثائق وأسرار) لذكره عدد كبير من أسماء شخصيات أردنية منتمية للماسونية، ولأنه يؤدي إلى إثارة الشقاق والتنافر والإضرار بسمعتهم، سيما وأن ما جاء به من ربط الماسونية بالصهيونية ومقاومتها للإسلام يؤدي إلى بث روح الكراهية وزرع الأحقاد بينهم وبين أفراد المجتمع...»[3].

ونتمنى على محكمة العدل العليا أن تباشر رقابتها على تناسب الإجراء الضبطي المتخذ مع أهمية وخطورة الأسباب بشكل صريح وواضح يقوم على إلغاء القرار الذي يشوبه عدم التناسب كأن يفرض عقوبة شديدة على وقائع مادية أو أفعال لا تستلزم بالضرورة – من حيث خطورتها وأهميتها – هذا الإجراء، وإنما قد يتحقق الهدف من الإجراء الضبطي (الحفاظ على النظام العام بأركانه: الصحة العامة، الأمن العام،

---

(1) العدل العليا 83/173، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1984، ع4، ص486.

(2) العدل العليا 84/69، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1985، ع1، 2، ص13.

(3) العدل العليا 93/206، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع1 – 3، ص79. العدل العليا 84/68، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1984، ع8، ص1163. العدل العليا 85/107، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1986، ع1 – 3، ص35. العدل العليا 86/79، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1987، ع3، 4، ص495. العدل العليا 86/30، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1987، ع2، ص234.

الأخلاق العامة، والسكينة العامة)[1] بإجراء أخف وطأة. وبذلك نحن نتفق مع ما قرره الفقه والقضاء الإداري من أنه: «لا يكون الإجراء الضبطي مشروعاً إلا إذا كان ضرورياً ولازماً لدفع خطر جسيم يهدد النظام العام». فإن تخلف هذا الشرط كان القرار غير مشروع لمخالفته أحد المبادئ القانونية العامة الملزمة[2].

---

(1) قد يضاف إلى تلك الأركان أو العناصر عنصران جديدان هما المصالح الاقتصادية، والمصالح البيئية.

(2) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص249. د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، 1979، ص573. راجع أيضاً حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 6/1026ق، 1953/4/29، س7، ص1027. وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 2/1517ق – 1957/4/13، س2، ص886. مشار إليه لدى د. عبد الغني بسيوني عبدالله، ولاية القضاء الإداري، المرجع السابق، ص275.

الفصل الثالث

إثبات عيب السبب في القرار الإداري

المبحث الأول

وسائل إثبات عيب السبب في القرار الإداري.

أولاً: المستندات المكتوبة.

ثانياً: التحقيق الإداري.

المبحث الثاني

وسائل الإثبات في حالة إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها

المبحث الثالث

وسائل الإثبات في حالة عدم إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها

الفصل الثالث

إثبات عيب السبب في القرار الإداري

يعرّف الإثبات قانوناً بأنه: «إقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون، على وجود واقعة قانونية ترتبت عليها آثارها»[1].

كما يعرّف بأنه: «إقامة الدليل أمام القضاء بطريقة من طرق الإقناع التي يحددها وينظمها القانون على صحة واقعة متنازع فيها بقصد الوصول إلى النتائج القانونية التي تترتب على صحة الواقعة المذكورة»[2].

وللإثبات أهمية بالغة تنبع بشكل عام من كونه الأداة الضرورية التي يعوّل عليها القاضي في التحقق من الوقائع القانونية، والوسيلة العملية التي يعتمد عليها الأفراد في صيانة حقوقهم ومراكزهم القانونية المترتبة على تلك الوقائع، حتى ليصح القول بأن كل نظام قانوني وكل تنظيم قضائي يقتضي حتماً وجود نظام للإثبات[3].

وتتفاوت أهمية الإثبات من فرع إلى فرع من فروع القانون بحيث تتفق نظرية الإثبات مع ظروف ذلك الفرع وطبيعة الدعوى القضائية التي يحكمها. ويأتي في المقدمة الإثبات في القانون الإداري، حيث تتعلق نظرية الإثبات بروابط إدارية تنشأ بين الإدارة

---

(1) د. عبدالرزاق السنهوري، الموجز في النظرية العامة للالتزامات في القانون المدني المصري، ج2، ص645. وكتابه الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج2، 1956، بند 10، ص13. د. سليمان مرقس، من طرق الإثبات الأدلة الخطية وإجراءاتها، 1967، ص1. د. أحمد أبو الوفا، الإثبات في المواد المدنية والتجارية، 1983، ص10.

(2) سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة في الإثبات، 1973، ص3.

(3) د. نواف كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة دراسات (علم الشريعة والقانون) 1999، ص40. د. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط، المرجع السابق، بند 11، ص16. د. آدم وهيب النداوي، شرح قانون الإثبات، ط2، 1986، ص22.

كسلطة عامة تقوم بوظيفتها الإدارية على الصالح العام وتخضع في تصرفاتها لحكم القانون وبالتالي تتمتع بسلطاتها وامتيازاتها من جهة، والأفراد من جهة أخرى وهو الطرف الأعزل والذي يقع عليه في الأصل العام عبء الإثبات، مما يخلق ظاهر انعدام التوازن العادل بين الطرفين من جهة الإثبات[1].

وتبدو مظاهر عدم التوازن في الإثبات في الدعوى الإدارية فيما يلي:

1. إن الإدارة طرف دائم في الدعوى الإدارية يتمتع بامتيازات عديدة تجعله الطرف القوي في الدعوى.
2. حيازة هذه الجهة الإدارية للأوراق الإدارية المؤثرة في الإثبات، والأصل في هذه الأوراق أنها حجة لحين إثبات العكس.
3. إن جهة الإدارة هي المدعى عليه في الغالب الأعم في منازعاتها مع الأفراد، فمن أراد التخلص من الالتزامات التي تجيء بها القرارات الإدارية، فعليه أن يبدأ هو بإجراءات التقاضي ومهاجمة القرار وفقاً للإجراءات القانونية فتصبح الإدارة مدعى عليها باستمرار وهو مركز أيسر في التقاضي من مركز المدعي.
4. إن المدعي في الدعوى الإدارية غالباً هو الفرد والذي يقف دائماً مجرداً من وسائل الإثبات[2].

هذا الأمر اقتضى صياغة نظرية الإثبات على نحو يحقق التوازن العادل بين الطرفين عن طريق المشرع والقاضي متعاونين في هذا المجال سواء من الناحية الإجرائية أو الناحية الموضوعية بما يميزها عن نظريات الإثبات في القوانين الأخرى[3].

---

(1) د. أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، 1977، ص5.

(2) د. عليوه مصطفى فتح الباب، المرجع السابق، ص193. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة، ط3، 1966، ص612-613.

(3) الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية، 1946-1985، ج1، 1986-1987، ص275.

فعبء إثبات عيب سبب القرار الإداري يقع على عاتق الطاعن بالإلغاء، فالبينة على من ادعى، فعلى الطاعن أن يثبت قبلاً عدم وجود الوقائع المكونة لركن السبب أو عدم صحة الوصف القانوني الذي أعطته الإدارة لهذه الوقائع.

وإذا كان عبء الإثبات يقع على عاتق الطاعن كأصل عام إلا أن للقاضي الإداري بمقتضى دوره الإيجابي أن يتدخل لمساعدته إذا ما تعذّر أو استحال عليه إقامة الدليل، وأن يقوم بتقدير أدلة الطاعن ودفاع الإدارة بمقتضى ما يتمتع به من حيدة ونزاهة ورغبة في إرساء العدالة[1].

والصعوبة الحقيقية التي تثور في إثبات عيب السبب في القرار تبدو في حالة عدم إفصاح الإدارة مُصدرة القرار عن سبب أو أسباب قرارها حيث يتعذر على المدعي إثبات عدم صحة تلك الأسباب أو عدم صحة تكييفها القانوني.

ولإثبات عيب السبب في القرار الإداري يستطيع الطاعن اللجوء إلى جميع طرق الإثبات، وللمحكمة سلطة قضائية في تقدير ووزن ما يقدم لها من الأدلة والشواهد التي قد تجدها كافية لتكوين قناعتها بعدم وجود وقائع مادية تصلح سبباً للقرار، وأن السبب الذي يبرر إصداره مخالف للقانون[2].

فمثلاً يمكن إثبات انعدام الوجود المادي للوقائع من أية وثائق رسمية، ومن أمثلتها جدول التشكيلات لإثبات بقاء الوظيفة الملغاة قائمة[3]. وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها بقولها:

«إن المعيار القانوني لتقرير مسألة الحاجة لخدمة الموظف من عدمها مرهون ببقاء وظيفته في جدول التشكيلات قائمة أو غير قائمة عند صدور قرار الإحالة على التقاعد»[4].

---

(1) د. ماجد الحلو، ود. محمد عبد الوهاب، القضاء الإداري، 1994، ص181.

(2) العدل العليا 93/2هـ ع، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1993، ع10، 11، ص1866.

(3) د. علي شطناوي، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية، مجلة دراسات (علوم الشريعة والقانون)، المجلد 26، ع1، أيار 1999، ص7.

(4) العدل العليا 82/163، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1983، ع8، ص1089.

وسنعرض لهذه الوسائل (والتي هي محل دراستنا) من خلال ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: وسائل إثبات عيب السبب في القرار الإداري.

المبحث الثاني: وسائل الإثبات في حالة إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها.

المبحث الثالث: وسائل الإثبات في حالة عدم إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها.

المبحث الأول

وسائل إثبات عيب السبب في القرار الإداري

إن الوسائل المستخدمة في إثبات عيب السبب هي ذات الوسائل المستخدمة في الإثبات الإداري، وهي تشمل ما يلي:

أولاً: المستندات المكتوبة

تعتبر الأوراق والمحررات المكتوبة من وسائل الإثبات الجوهرية أمام القضاء الإداري، وقد نصت المادة (14) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية[1] على أمثلة لهذه المستندات بقولها: «يرفق استدعاء الدعوى بالبينات الخطية (الوثائق والمستندات والسجلات والملفات) التي يستند إليها المستدعي في إثبات دعواه وقائمة بأسماء الشهود الذين يعتمد على شهاداتهم في ذلك الإثبات، كما يرفق الاستدعاء بالقرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه للمستدعي».

ويضاف إلى المستندات السابقة مستندات أخرى تستعين بها المحكمة لإثبات الدعوى الإدارية وتشمل: الملف الشخصي للموظف، وتقارير تقييم الأداء، وأوراق التحقيقات التي أجريت مع الموظف، والقرارات التأديبية الصادرة بحقه، ومحاضر المجالس أو اللجان، والتقارير الطبية، وتقارير الخبراء، وتوصيات الأجهزة الاستشارية، وغيرها من المستندات التي تم استخلاصها من التطبيقات القضائية أمام المحكمة

---

(1) المادة (14) من قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم (12) لسنة 1992.

والتي يختلف لزومها بحسب طبيعة كل دعوى على حدة ، فيشترط أن تكون ذات علاقة مباشرة بالدعوى ومجدية في إثباتها.

ومن أهم التطبيقات القضائية المستخلصة من أحكام محكمة العدل العليا الأردنية والتي استخدمت فيها المحكمة المستندات والوثائق المكتوبة كوسيلة لإثبات صحة أو عدم صحة السبب، ما قضت به في أحد أحكامها من خلال التقارير الطبية الصادرة عن اللجان الطبية المختصة وذلك بقولها: «بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانوناً نجد في الأوراق أن إنهاء خدمات المستدعي لعدم قدرته على القيام بالعمل قد جاء استناداً إلى تقرير اللجنة الطبية العليا وخلاصته أن المذكور يعاني من ألم بالظهر واشتباه بانزلاق غضروفي قطني وضعف في العضلات ولا يستطيع العودة إلى عمله السابق، وأن اللجنة ترى أنه لم يشف بعد ولا يؤمل شفاؤه، وتنسب بإنهاء خدماته، كما تقرر اللجنة أن العلة غير مقعدة وغير ناتجة عن طبيعة عمله. وتقدر درجة العجز بالجسيم، مما يعني أنه لا ينطبق عليه مفهوم العجز الكلي الطبيعي ولكن ينطبق عليه مفهوم العجز المفضي لإنهاء الخدمة وتقدره اللجنة بالجسيم»[1].

وقد استندت محكمة العدل العليا إلى الملف الشخصي (الوظيفي) للموظف كدليل للإثبات أو دليل للنفي لما يحتويه من دلائل تشير إلى تميزه في عمله وتفانيه في خدمة المصلحة العامة أو عكس ذلك. بالإضافة إلى تقارير تقييم أدائه التي تثبت مدى كفاءته في العمل. حيث قضت بقولها: «بما أنه من الثابت من أوراق هذه الدعوى – بما فيه الملف الوظيفي للمستدعي – أنه قد أجري تقييم دقيق وشامل لكافة النواحي للمستدعي، وتبين نتيجة التقييم أن هنالك تدنياً في مستواه الفني والإداري، وأنه لا يعمل إلا بالتوجيه المستمر حيث أوصى مدير الخدمات الطبية الملكية في القوات المسلحة بالاستغناء عن خدماته، وعليه فإن القرار المشكو منه يكون متفقاً مع الإجراءات التي رسمها القانون ويستند إلى سبب صحيح تبرره المصلحة العامة وحائزاً

---

(1) العدل العليا 93/168، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1993، ع12، ص2397.

على قرينة السلامة»[1]. وفي حكم آخر لها قضت بقولها: «وحيث أننا من خلال البينات المقدمة من طرفي الدعوى لا نجد قيام أية حالة واقعية أو قانونية في المستدعي تبرر إحالته على التقاعد لمجرد أنه أمضى عشرين سنة خدمة قابلة للتقاعد، بل على العكس من ذلك فإن ملف خدمة المستدعي وتقاريره السنوية، وحصوله على عدة كتب شكر وتقدير من أربعة مديرين عامين سابقين تعاقبوا على الدائرة، فإن جميع هذه الأمور تشير إلى أن المستدعي على مستوى جيد من الكفاءة، وأنه متميز في عمله بالعطاء والجدية والتفاني في خدمة المصلحة العامة، وبذلك تكون أسباب الطعن واردة على القرار الطعين يتوجب إلغاؤه»[2]. وقضت أيضاً بقولها: «أما الاحتجاج بأن التقارير السنوية للمستدعي تشير إلى كفاءته وأن عمره بحدود (51) سنة فقط وما زال في قمة نشاطه وعطائه، فلا يحول ذلك دون استعمال مجلس الوزراء لسلطته التقديرية في الإحالة على التقاعد تحقيقاً للمصلحة العامة. وإن خلو الملف الوظيفي مما يصح أن يكون سبباً للقرار الطعين لا يعتبر قرينة لدحض مشروعية قرار إحالة الموظف على التقاعد أو دفع قرينة السلامة، ذلك أن الملف ليس المصدر الوحيد للإحاطة بالوضع الوظيفي للموظف»[3].

ويلاحظ على الأحكام السابقة أنها اعتمدت على الملف الوظيفي للموظف تارة لإثبات انعدام السبب وتارة أخرى لإثبات صحته وعدم وجود عيب في القرار الإداري، إذ أن محكمة العدل العليا تؤكد أن ملف الموظف وإن كان هو الوعاء الطبيعي لحياة الموظف الوظيفية إلا أنه ليس الوعاء الوحيد الذي تستمد منه أسانيد دحض مشروعية القرار أو دفع قرينة صحته وقيامه على سببه المبرر، حيث توجد وسائل أخرى بجانب

---

(1) العدل العليا 96/57، 1996/7/6، غير منشور. العدل العليا 94/124، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع11، 12، ص3183.

(2) العدل العليا 94/340، 1995/9/10، غير منشور.

(3) العدل العليا 94/353، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع4، 5، ص669. العدل العليا 96/69، 1996/6/12، غير منشور. العدل العليا 97/411، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1998، ع9، ص3249.

الملف لاستيفاء البيانات والمعلومات[1]. ذلك أن ملف خدمة الموظف لا يشمل دائماً وفي كل الأحوال جميع نشاطات الموظف ولا يدل دلالة حقيقية على اتجاهات الموظف وسلوكه وعقائده وما يصدر عنه من تصرفات تسيء لبلده وتخل بأمنها. ويظهر ذلك للجهات الأمنية المختصة إذ أن هذه الجهات وحدها تطلع على حقائق الأمور وتصرفات الأفراد الذي يخلون بالأمن العام في المملكة، وخاصة عندما تستند الإدارة في قرارها على تقارير ووثائق سرية تتعلق بنشاطات الموظف العام[2].

ثانياً: التحقيق الإداري

قد يكون من المستحيل، أو من المتعذر مادياً في بعض الحالات، إيداع مستندات أو وثائق معينة في ملف الدعوى الإدارية، مما يضطر القاضي الإداري اللجوء إلى وسيلة التحقيق الإداري لإثبات واقعة معينة يراد التحقق من ثبوتها.

وبالرغم من عدم وجود نصوص تشريعية تنظم وسائل التحقيق أمام القضاء الإداري فقد جرى العمل على الاستعانة بوسائل التحقيق المختلفة والمستخدمة أمام القضاء العادي، وذلك نزولاً عند سيادة القاضي الإداري لعملية استيفاء الدعوى ودوره الإيجابي في المرافعات الإدارية وذلك بالقدر الذي يتفق مع طبيعة وإجراءات الدعوى الإدارية. وفي قضاء محكمة العدل العليا الأردنية يستعين القاضي الإداري بوسائل التحقيق المختلفة التي نص عليها قانون البينات، وقانون أصول المحاكمات المدنية.

ومن أهم المبادئ العامة التي تحكم استخدام وسائل التحقيق كدليل إثبات أمام القضاء العادي والتي يمكن الأخذ بها أمام القضاء الإداري، وجوب توافر شروط جوهرية لتكون الإحالة إلى التحقيق جائزة تتمثل في:

---

(1) العدل العليا 94/355هـ.ع، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع7، 8، ص1595.

(2) العدل العليا 86/115، 1987/10/25، غير منشور. العدل العليا 81/94، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1983، ع1، ص2. راجع قرار المخالفة الصادر بشأن الحكم رقم 80/75، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ع7، ص1243 (ص178–179): «حيث جاء فيه أن ملف الموظف هو الوعاء الصادق لحالة الموظف والمرجع في تبيان صلاحيته فإذا خلا الملف من أي شائبة فلا يكون هنالك سبب لإحالته على التقاعد».

- كون الوقائع المراد إثباتها متعلقة بالدعوى ومتنازعاً فيها.
- وأن يكون إثبات الواقعة منتجاً بمعنى أن يكون من شأن ثبوتها أن يوصل إلى إقناع القاضي.
- وأن يجيز القانون إثبات هذه الوقائع بشهادة الشهود.
- وأن لا ترى المحكمة انتفاء الداعي إلى التحقيق وذلك لوجود أدلة أخرى تكفي لاطمئنانها إلى عقيدتها بالأمر المراد تحقيقه[1].

ومن أهم وسائل التحقيق التي يستعان بها أمام القضاء الإداري لإثبات عيب السبب ما يلي:

1. الخبرة

الخبرة إجراء تحقيقي يقصد به الحصول على معلومات ضرورية في فرع من فروع المعرفة، عن طريق أصحاب اختصاص في مثل هذه الأمور ليتسنى للقاضي البت بمسائل فنية تكون محل نزاع، وبغية الوصول إلى الحقيقة التي تمكنه من الفصل في النزاع، فصلاً يريح ضميره ويحقق العدل[2].

وقد لجأ مجلس الدولة الفرنسي إلى الخبرة دون نص خاص، واعتبرها في مقدمة وسائل التحقيق المألوفة أمام القضاء الإداري الفرنسي حيث يكثر الالتجاء إليها في دعاوى القضاء الكامل، وعلى وجه الخصوص في دعاوى مسؤولية الإدارة لا سيما في المسائل الطبية والأشغال العامة لاستجلاء حقيقة وطبيعة بعض الوقائع وفي منازعات الضرائب والعقود الإدارية[3]، كما يمكن الالتجاء إليها في دعاوى الإلغاء للتحقق من بعض الوقائع كما في حالة التحقق من مدى صلاحية الموظف للاستمرار في الخدمة بسبب الحالة الصحية.

---

(1) د. نوّاف كنعان، وسائل الإثبات الإداري، المرجع السابق، ص45.

(2) د. آدم وهيب الندّاوي، المرجع السابق، ص267.

(3) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص327.

وفي مصر أشارت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة إلى سلطة القاضي الإداري في اتخاذ وسائل التحقيق المناسبة[1]، دون بيان هذه الوسائل تفصيلاً أو تنظيم أحكامها، وبالتالي فإن الخبرة تعتبر ضمن وسائل التحقيق التي تلجأ إليها المحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب أصحاب الشأن.

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: «إن المحكمة التأديبية إنما تستمد الدليل الذي تقيم عليه قضاءها من الوقائع التي تطمئن إليها دون معقب عليها في هذا الشأن ما دام هذا الاقتناع قائماً على أصول موجودة وغير منتزعة من أصول لا تنتجه وإن الخبرة هي طريق من طرق التحقيق يجوز للمحكمة أن تلجأ إليه بناءً على طلب أصحاب الشأن أو من تلقاء نفسها إذا ما تراءى لها ذلك، فمن ثم يحق لها رفض الطلب المقدم إليها بطلب ندب خبير إذا اقتنعت بعدم جدواه والعبرة في ذلك باقتناع المحكمة»[2].

وقضت أيضاً بقولها: «... المحكمة هي صاحبة الحق الأصيل في التقدير الموضوعي لكافة عناصر الدعوى وغير ملتزمة إلا بما تراه حقاً وعدلاً من رأي لأهل الخبرة وإن لها بغير جدال أن تنبذ آراء لجنة التقييم أو أهل الخبرة الذين عينتهم في حكمها إن رأت مسوغاً لديها بغير حاجة أو التزام إلى الركون إلى أراء الآخرين من ذوي الخبرة، فالمحكمة هي صاحبة الرأي الأول والأخير في التقدير الموضوعي لكافة ما يعرض عليها من أقضية ومنازعات تدخل في اختصاصها وهي التي تقدر بمطلق إحساسها وكامل مشيئتها وفي الوقت الذي تراه مناسباً مدى حاجتها إلى الركون إلى أهل الخبرة من عدمه طالما لم تخرج في تقديرها الموضوعي لكل ما تقدم على ما هو

---

(1) المادتين (27، 32) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 10/176ق، 1967/11/25، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج1، ص200.

ملزم من الأوضاع القانونية في هذا الخصوص، ومن المسلمات أنه لا إلزام على المحكمة في إحالة الدعوى إلى خبير»[1].

وفي الأردن تأخذ محكمة العدل العليا بكافة الوسائل المعروفة في الإثبات دون نص خاص ما دامت لا تتعارض وطبيعة وظروف الدعوى الإدارية. حيث تشير المواد (83-97) من قانون أصول المحاكمات المدنية[2] إلى حق المحكمة باللجوء إلى إجراء الخبرة كوسيلة للإثبات مما يستطيع معه القاضي الإداري الاستعانة بما ورد بها لتحقيق دعواه الإدارية.

فالخبرة كوسيلة للإثبات تقدم للقاضي إيضاحات ومعلومات فنية معينة تتعلق بوقائع أو مسائل محددة لا يستطيع القاضي تقديرها وحسمها مباشرة، كما في حالة ندب خبير لتقدير قيمة الضرر أو الإنشاءات أو طبيعة الجروح وتقدير قيمة التعويض دون التعرض للمسائل القانونية أو بيان التكييف القانوني للوقائع وآثارها القانونية، إذ أن ذلك يخرج عن اختصاص الخبير ويدخل في صميم وظيفة القاضي المفترض فيه العلم بالقانون بما فيه الكفاية لتمكينه من أداء وظيفته[3].

ومن ناحية أخرى فإن الالتجاء إلى الخبرة يعود إلى تقدير القاضي حتى لو طلبه الخصوم وهذا ما يسمى بالصفة الاختيارية للخبرة[4]، إذ يقدر القاضي ضرورتها وجدواها من عدمه.

وهذا ما قضت به محكمة التمييز الأردنية بقولها: «الخبرة هي من المسائل الموضوعية التي يعود لمحكمة الموضوع تقدير لزوم إجرائها إذا وجدت أن إجراءها

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 10/1265ق، 1971/5/22، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج1، ص200.

(2) قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988. والمعدل بالقانون رقم (16) لسنة 2006 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 4751 تاريخ 2006/3/16م.

(3) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص331. د. آدم وهيب النداوي، المرجع السابق، ص271.

(4) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابع، ص336.

ضروري للفصل في الدعوى وإصدار الحكم فيها على وجه معين، وعليه وبما أن محكمة الاستئناف قد توصلت في قضائها إلى أن المميز غير محق في دعواه وإن دعواه حقيقة بالرد وبأنه لا داعي لإجراء الخبرة لتقدير التعويض عن الضرر الذي يدعيه المميز، فيكون قرارها متفقاً وأحكام القانون ذلك لأن إجراء الخبرة مع الحكم برد الدعوى من قبيل العبث ولا عبث بالقضاء»[1].

وأن رأي الخبير هو مجرد رأي استشاري لا يلزم المحكمة ولا يقيدها بحيث تستطيع المحكمة أن تنتدب خبيراً آخر وأن تناقش الخبير في تقريره وأن تكلفه بإيداع تقرير تكميلي لاستيضاح بعض الجوانب الفنية أو الاستيضاح عن أمور معينة لازمة للفصل بالدعوى[2] ولها أن تقرر إعادة التقرير إليه لإكمال ما ترى فيه من نقص[3]. وأن هذا الرأي ليس ملزماً للقاضي إذ يملك الأخذ بالرأي الذي يقتنع به ويعتقد أنه أكثر اتفاقاً مع الواقع متى أقام حكمه على أسباب سائغة[4].

وفي ذلك قضت محكمة التمييز الأردنية بقولها: «أنه لا يخرج تقرير الخبرة عن كونه أحد أدلة الإثبات التي تستقل محكمة الموضوع بتقديرها دون معقب عليها في ذلك، فلها أن تأخذ به متى اطمأنت إلى سداده ووجدت فيه ما يكفي لتكوين عقيدتها»[5].

---

(1) تمييز حقوق أردنية 95/1046، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع6، ص1311.

(2) د. آدم وهيب النداوي، المرجع السابق، ص277.

(3) المادة (97) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، رقم (24) لسنة 1988. والمعدل بالقانون رقم (16) لسنة 2006.

(4) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص345–353. د. آدم وهيب النداوي، المرجع السابق، ص279. د. أحمد أبو الوفا، المرجع السابق، ص245.

(5) تمييز حقوق أردنية 95/136، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع6، ص1283. تمييز حقوق أردنية 97/1163، المجلة القضائية.

2. الشهادة

وهي ما يدلي به – في مجلس القضاء – شخص من غير أطراف الخصومة – وبعد حلف اليمين – بما شاهده شخصياً أو سمعه مباشرة عن وقائع أمر إجراء الإثبات باستجلاء الحقيقة فيها[1].

وتعرف أيضاً بأنها: «أقوال شهود عدول معروفين بالصدق والأمانة يقرون أمام القضاء وبعد حلف اليمين ما عاينوه أو سمعوه من وقائع، وهي لذلك تعتبر دليلاً مباشراً كمعاينة القاضي ومعاينة الخبراء ولكنها دونهما مرتبة»[2].

وفي فرنسا: نظم قانون 22/يولية/1889 الشهادة أمام المحاكم الإدارية في المواد (26–35) باعتبارها من وسائل التحقيق التي تؤدي إلى تقديم الدليل أمام القاضي الإداري، وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي إلى الالتجاء إليها في بعض الحالات دون نص صريح يخوله ذلك بما له من سلطة إيجابية استيفائية في الدعوى[3].

والحاجة إلى سماع الشاهد تأتي بعد فحص وقائع الدعوى بحيث تنصب الشهادة على ما اتصل بثبوت الوقائع محل الإثبات أو عدم ثبوتها، ولا تتعلق بالرأي الخاص للشاهد في استخلاص النتائج المترتبة على شهادته، أو في تكييف الوقائع حسب علم أو فن معين[4].

---

(1) د. أحمد أبو الوفا، المرجع السابق، 121.

(2) د. سليمان مرقس، المرجع السابق، ص98. فارس الخوري، أصول المحاكمات الحقوقية، ط2، 1987، ص407–409. كما يعرفها الدكتور محمد كمال منير بأنها: «إجراء من إجراءات التحقيق ترمي إلى جمع بعض إيضاحات أو معلومات غير فنية تتعلق بواقعات مع طلب أو دفع منظور أمام القاضي». مشار إليه لدى د. عليوة مصطفى فتح الباب، المرجع السابق، ص200.

(3) راجع في ذلك د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص364.

(4) د. أحمد أبو الوفا، المرجع السابق، ص122.

ويلاحظ أن مسلك الشاهد وأسلوبه في الشهادة وردود الفعل عنده أثناء الإجابة على الأسئلة الموجهة إليه دون سابق تفكير أو تحضير، تعتبر في جملتها عناصر أساسية في استخلاص الوقائع وتقدير قيمة الشهادة[1].

وفي مصر: أشار قانون مجلس الدولة إلى الشهادة كوسيلة من وسائل التحقيق، حيث يلجأ القاضي الإداري إلى الشهادة لتوضيح بعض البيانات أو الأوراق، أو لتكملة بعض عناصر الملف، أو لإثبات وقائع ليس من طبيعتها أن تدون في الملفات والسجلات الإدارية، كإثبات الوقائع التي يستخلص منها الانحراف بالسلطة مثل قصد الانتقام.

وهناك ما يعرف بالشهادة المكتوبة وهي الشهادة التي تصدر إما عن موظف عام أو أفراد عاديين أو شركات أو جهات خاصة لإثبات وقائع معينة، كالشهادات المقدمة لإثبات مدة الخدمة السابقة، أو الإقامة أو حسن السيرة والسلوك أو الإصابة بمرض معين، ويقوم القاضي بتقدير قيمتها ومدى إمكان الاقتناع بها في ضوء سائر أوراق الملف وهو على أي حال يعتمد عليها طالما أنه لا يوجد في الأوراق ما يدحضها أو يثبت عكسها أو يبرر التشكيك في صحتها[2].

وفي الأردن: لم تنظم أي من القوانين المتعاقبة وسائل الإثبات أو التحقيق أمام القضاء الإداري. وبالتالي يستطيع القاضي الإداري الاستعانة بما ورد في قانون البينات[3] في المواد (27–42) بالإضافة إلى ما ورد في المادتين (81 و82) من قانون أصول المحاكمات المدنية[4]، وفقاً للإجراءات والأحكام التي أوردها وذلك بالقدر الذي يتفق مع طبيعة الدعوى الإدارية.

ومن أمثلة النصوص التي لا يمكن إعمالها بهذا الصدد والتي لا تتفق مع طبيعة الدعوى الإدارية المادة (4/32) من قانون أصول المحاكمات المدنية، والتي جاء بها ما

---

(1) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص375.

(2) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص375–383.

(3) قانون البينات الأردني رقم (30) لسنة 1952. والمعدل بموجب القانون رقم (16) لسنة 2005، والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 4709 تاريخ 2005/6/1م.

(4) قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988. والمعدل بالقانون رقم (16) لسنة 2006.

يلي: «يحكم قاضي الأمور المستعجلة بصفة مؤقتة مع عدم المساس بالحق بالأمور التالية، على أن هذا لا يمنع من اختصاص محكمة الموضوع أيضاً بهذه المسائل إذا رفعت لها بطريق التبعية دعوى سماع الشاهد الذي يخشى فوات فرصة الاستشهاد به على موضوع لم يعرض بعد على القضاء ويحتمل عرضه عليه».

حيث نتفق مع الرأي الذي يرى أن في تطبيق هذا النص ما يتعارض مع مبدأ استقلال الإدارة العامة في مواجهة القضاء الإداري، وما يترتب عليه من عدم جواز إجبارها على المثول أمام القاضي لسماع أقوال شاهد قد تضر بمركزها، فضلاً عن أن للفرد أن يلجأ بالشكوى إلى الإدارة نفسها بدلاً من هذا الإجراء، وعرض الأمر عليها ومناقشتها والتفاهم معها ودياً، وهذه الشكوى وما تتخذه الإدارة بشأنها من إجراءات إدارية تكون محل إثبات وتدوين بالسجلات والملفات الإدارية، وتكون موضع الاعتبار فيما لو عرض الأمر على القاضي الذي يقدر مسلك الإدارة وموقفها[1].

وتستخدم الشهادة كوسيلة إثبات في قضاء التعويض والعقود الإدارية ودعاوى إساءة استعمال السلطة إلا أن أكثر المجالات التي تستخدم بها والتي تعتبر مجالها الخصب هي الطعون الخاصة بالقرارات التأديبية حيث يكون لشهادة الشهود الأثر في التحقق من صحة وحقيقة المخالفة المنسوبة إلى الموظف (فيتم التحقق من صحة الوجود المادي للوقائع التي تشكل المخالفة)، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «وحيث تبين أن هذه الإجراءات جميعها تمت وفق النظام المذكور حيث جرى التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية فتم استدعاء المستدعي ومواجهته بما هو مأخوذ عليه، واستمعت إلى كافة (الشهود) وجرى مناقشتهم، ثم استمعت اللجنة إلى أقواله ودفوعه، فتكون النتيجة التي توصلت إليها لجنة التحقيق مستخلصة استخلاصاً سليماً من أوراق الدعوى»[2]. وفي حكم آخر لها قضت بقولها: «ولما كان الثابت بالشهادة الصادرة عن الدكتور (...) طبيب العيادة التي تعمل فيها المستدعية أنها

---

(1) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص379.

(2) العدل العليا 96/10، 1996/6/4، غير منشور.

لم تغادر عملها إلا بعد الاستئذان منه فإنها لا تكون مرتكبة للذنب الوظيفي الذي أسند إليها بالقرار المطعون فيه ويكون هذا القرار خلافاً للقانون قد صدر بلا سبب قانوني»[1].

غير أنه وإن كان للقاضي الإداري حرية تقدير الدليل والاقتناع بأي طريق يراه كافياً في الإثبات إلا أنه ينظر إلى الشهادة على أنها أقل مرتبة وأدنى حجية من الأوراق الإدارية التي تقف في المقام الأول من طرق الإثبات في المجال الإداري، ومرد ذلك إلى النظام الإداري في ذاته الذي يفرض على موظفي الدولة كل فيما يخصه إثبات ورصد كل ما يتعلق بأعمال الإدارة العامة في أوراق وملفات خاصة يرجع إليها عند اللزوم، وإيجاد ملف خاص لكل موظف يحتوي على كافة ما يخصه من أوراق ومستندات منذ دخوله في خدمة الحكومة حتى آخر حياته الوظيفية[2].

وبالتالي فقد رفضت محكمة العدل العليا إثبات واقعة معينة بشهادة الشهود عندما يشترط القانون إثباتها كتابة (مستند رسمي) أو من مرجع معين، ومثال ذلك إثبات حالة العجز (الكلي أو الجزئي) في قرارات إنهاء الخدمة. فقد قضت بقولها: «... أما طلب الجهة المستدعية الاستشهاد بالدكتور (فلان) والدكتور (فلان) فإنه غير جائز قانوناً لأنه لا يجوز الاعتماد على شهادة الشهود ما دام أن المادة (90/47) من قانون الضمان الاجتماعي قد أوجبت ثبوت حالتي العجز الكلي أو العجز الجزئي المفضي إلى إنهاء الخدمة من المرجع الطبي الذي يعينه المجلس، وهو اللجنة الطبية العليا المنصوص عليها في المادة (37) من قانون الضمان الاجتماعي»[3].

---

(1) العدل العليا 93/151، 1993/6/30، غير منشور.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 10/828ق – 1946/6/9، س14، ص299. مشار إليه في مجموعة أحكامها في 15 عاماً (1946–1961)، 1964–1965، ص6.

(3) العدل العليا 93/168، 1993/9/28، غير منشور.

حيث تبعث المستندات الرسمية على الثقة والاطمئنان في صحة بياناتها لما يحوطها عادة من ضمانات تبعدها عن العبث أو الهوى وهي في ذات الوقت الطريق الذي يلائم ظروف العمل الإداري[1].

3. الاستجواب

الاستجواب طريقة من طرق تحقيق الدعاوى يعمد فيها أحد أطراف الدعوى أو المحكمة إلى سؤال الطرف الآخر عن وقائع معينة ليصل من وراء الإجابة عليها أو الإقرار بها إلى إثبات ادعائه أو دفعه، إذ تلجأ إليه المحكمة كي تصل إلى الحقيقة الموصلة للإثبات[2].

وقد ورد النص على هذه الوسيلة في قانون 22/يوليه/1889 الفرنسي حيث نظم استجواب الأطراف أمام المحاكم الإدارية الفرنسية في المادة (36) منه، وكذلك ما نصت عليه المادة (72) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972، حيث قضت بأن «لمفوض الدولة أمام محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية: في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها».

كما تنص المادة (36) منه على أن: «للمحكمة التأديبية استجواب العامل المقدم للمحاكمة وسماع الشهود من العاملين وغيرهم».

وعلى الرغم من وجود تلك النصوص إلا أن المحاكم الإدارية الفرنسية ومجلس الدولة الفرنسي وكذلك القضاء الإداري المصري لم يستخدموا هذه الوسيلة في الإثبات وذلك احتراماً لمبدأ استقلال الإدارة العامة الذي يلتزم القاضي بمراعاته بحيث لا يعمد

---

(1) د. مصطفى فهمي، المرجع السابق، 1966، ص664. د. سليمان مرقس، المرجع السابق، ص99.

(2) د. آدم وهيب النداوي، المرجع السابق، ص183.

إلى إحضار رجال الإدارة والتحقيق معهم من جهة، واحتراماً للصفة الكتابية للإجراءات الإدارية من جهة أخرى[1].

في حين لجأ القضاء الإداري المصري إلى دعوة الرئيس أو المندوب بقصد تنوير القاضي بشأن بعض المسائل الفنية فقط وليس بقصد استجوابه والحصول على إقرار منه[2].

وقد أشارت المادة (76) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني[3] في فقرتها الثانية إلى أن: «للمحكمة أثناء المحاكمة حق استجواب الخصوم حول المسائل التي تراها ضرورية». وقد كانت محكمة العدل العليا الأردنية تكتفي بالحصول على خطابات من رجال الإدارة تتضمن البيانات المطلوبة دون استدعائهم واستجوابهم أمام المحكمة عن وقائع الدعوى وخاصة في القرارات الضبطية ذات الطابع الأمني والتي تصدر في الغالب لأسباب أمنية، وفي ذلك قضت بقولها: «... بعد الاستماع إلى أقوال الطرفين في جلسات علنية وتدقيق كافة الوثائق المبرزة والنصوص القانونية والقرار المطعون فيه، وما أفصح عنه ممثل (المستدعى ضده) بأن السبب الحقيقي الذي استند إليه في إنهاء خدمات المستدعين كان بناءً على تقارير وكتب الجهات الأمنية المتعلقة بالمستدعين كما هو ثابت من الشهادة الصادرة عن رئيس الوزراء بمقتضى المادة (110) من قانون أصول المحاكمات الحقوقية السابق والتي أبرزها مساعد رئيس النيابة العامة أمامنا دون أن يشار إليها في القرار المطعون فيه والتي تشهد بأن تقارير وكتب الجهات الأمنية المتعلقة بنشاطات المستدعين تعتبر بدرجة (سري جداً)، وأن المصلحة العامة تقتضي عدم إفشاء مضمونها بالنسبة لكل منهم، وحيث أن هذه التقارير والوثائق السرية يتنافى إفشاؤها والمصلحة العامة كما هو ثابت من الشهادة السالفة

---

(1) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص384-392.

(2) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق، 1966، ص174. د. مصطفى فهمي، المرجع السابق، 1966، ص669.

(3) المادة (2/76) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (24) سنة 1988. والمعدل بالقانون رقم (16) لسنة 2006.

الذكر الصادرة بموجب المادة (110) من قانون المحاكمات الحقوقية السابق، التي تجيز للإدارة عند وجود شهادة كهذه أن تمتنع عن إبراز الوثيقة للمحاكم ولا تملك إلزام الإدارة بإبرازها»[1].

إلا أن محكمة العدل العليا قد عدلت عن اتجاهها السابق ولم تعد تكتفي في أحكامها الحديثة بالحصول على خطابات رجال الإدارة من ذوي الشأن بل تقوم باستدعائهم واستجوابهم في شأن بعض الوقائع التي تتصل بجوانب النشاط الإداري وظروف إصدار القرار المطعون فيه، حيث يأخذ الاستجواب شكل نقاش يستهدف التوصل إلى الحقيقة من خلال توضيح الأسلوب والملابسات المتصلة بموضوع المناقشة[2].

ومن أمثلة ذلك ما قضت به المحكمة بقولها: «... أنه من الثابت بأوراق القضية وما قدم فيها من بيانات أن الطاعن مهندس على مستوى رفيع من الكفاءة والنشاط حيث وصفه رئيسه المباشر – وهو الأمين العام للوزارة – في شهادته أمام هذه المحكمة بقوله: «كرئيس له اعتبره من أنشط الموظفين في الوزارة، وحجم العمل المناط به كان كثيراً ويعادل عمل عدد من المهندسين إن لم يكن مجملهم، ومعالي الوزير يعي ذلك ويعلم أنه من أنشط الموظفين». وقد وردت أقوال الأمين العام للوزارة هذه أمام المحكمة أثناء مناقشته حول الأسباب التي تبرر إحالة المهندس الطاعن على التقاعد»[3].

ونحن نرى في الاستجواب وسيلة فعّالة في الإثبات حيث أن مناقشة ممثلي الإدارة وموظفيهم ومواجهتهم الشخصية حول أسباب القرار الإداري والوقائع المتنازع عليها قد تكشف عن أمور وأهداف شخصية بعيدة عن المصلحة العامة، أو عن أمور لا تكشف عنها وثائق ومستندات الإدارة المقدمة في الدعوى، كمسائل فنية يصعب تحليلها أو أمور نفسية يصعب معرفتها. بالإضافة إلى وجود عنصر المفاجأة في الاستجواب وردة الفعل السريعة والعفوية والتي قد تكشف عن أمور تشكل قرينة لصالح المستدعي،

---

(1) العدل العليا 86/115، 1987/10/25، غير منشور.

(2) د. نوّاف كنعان، وسائل الإثبات الإداري، المرجع السابق، ص48.

(3) العدل العليا 94/209، 1995/2/25، غير منشور.

مما ينقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة بأن تثبت عكسها وإلا خسرت دعواها، وكذلك ما يمكن أن تحققه هذه الوسيلة من نتائج فيما لو أدت إلى إقرار. وفي ذات الوقت يكون للقاضي دوره وسلطته في وزن البيّنة ومدى الاقتناع بها وترجيح بينة على أخرى والاحتفاظ للأدلة الكتابية والخطية بقيمتها وقوتها في الإثبات.

4. الإقرار

الإقرار هو إخبار الإنسان عن حق عليه لآخر[1]. كما يعرّف بأنه: «إبداء قول صريح يعترف فيه الإنسان بحق لآخر ويقصد به إلزام نفسه ويعلم أنه سيتخذ حجة عليه، وأن خصمه سيعفى به من تقديم أي دليل، ويجوز استثناءً أن يكون الإقرار ضمنياً بالامتناع عن قول أو السكوت عن أمر، كالنكول عن اليمين»[2].

فالإقرار هو اعتراف شخص لآخر بواقعة تكسبه حقاً، مع قصد المقر أن يلزم نفسه بهذا الإقرار[3].

ويعتبر الإقرار سيّد الأدلة[4] (أي أنه أقواها دلالة على الحقيقة) وبالتالي فإنه يعتد بالإقرار الصادر عن أحد الأطراف بواقعة معينة أمام القضاء الإداري، بحيث يعتبر من طرق الإعفاء من الإثبات. فإذا أقر الفرد بحصوله على مستحقاته المالية أو بعلمه بالقرار المطعون فيه أو بغير ذلك من الوقائع تعين إعمال مقتضى هذا الإقرار.

وإذا كان للإدارة أن تقدم إقراراً بما تشاء من وقائع فإنه لا يعتد بهذا الإقرار إلا إذا كان صادراً من الجهة أو السلطة المختصة قانوناً، أما الإقرار الصادر من جهة غير

---

(1) المادة (44) من قانون البينات الأردني رقم (30) لسنة 1952 والمعدل بالقانون رقم (16) لسنة 2005. د. فارس الخوري، المرجع السابق، ص367. د. عادل حسن علي، الإثبات، أحكام الالتزام، 1997 بند 60، ص97. د. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط، المرجع السابق، ص471.

(2) د. أحمد نشأت، رسالة الإثبات، 1972، ج2، بند 49، ص9.

(3) د. عبدالرزاق السنهوري، الموجز، المرجع السابق، ص682.

(4) د. سليمان مرقس، المرجع السابق، ص97. د. أحمد نشأت، المرجع السابق، بند 486، ص3. د. مصطفى فهمي، المرجع السابق، 1979، ط4، ص630.

مختصة أو من مندوب عن الحكومة يقتصر دوره على نقل وإيداع المستندات وليس من المحامي المختص بإدارة قضايا الحكومة، فإنه لا أثر له[1].

ويبرز الإقرار أمام القضاء الإداري على وجه الخصوص في حالات إثبات الانحراف بالسلطة[2]، كما أن محكمة العدل العليا الأردنية قد اعتبرته دليلاً كافياً لإثبات صحة السبب إذ قضت: «أن الدفع المثار من قبل المستدعي بأن القرار المطعون فيه مشوب بعيوب، حيث أنه لم تشكل هيئة للتحقيق معه قبل إحالته على المجلس التأديبي عملاً بالمادة (46) من نظام الموظفين ولم يبلغه رئيس الجامعة لائحة تتضمن المخالفات المنسوبة إليه ولم يسبب المجلس التأديبي قراره بالاستغناء عن خدماته ولم يراع الحالة الصحية والنفسية له... فهذه ادعاءات لا تعيب القرار المطعون فيه كونه بني على الإصرار المستمر والصريح والواضح برفض المستدعي القيام بعمله وإن كل الضمانات التي يضمنها النظام المذكور حماية للموظف هي ضمانات يجب مراعاتها عندما يكون الموظف متمسكاً ببراءته من المخالفات المنسوبة إليه، أما في حالة اعتراف الموظف الصريح بالمخالفة وإصراره المستمر على رفض العمل في المواقع والوظيفة المنتدب إليها فلا تثريب على سلطة التأديب، إذ هي التفتت عن اتخاذ بعض الإجراءات التأديبية الشكلية لأن إتباعها لا يغير من النتيجة التي توصل إليها المجلس بالاستغناء عن خدمات المستدعي...»[3].

---

(1) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص394. د. مصطفى فهمي، المرجع السابق، 1966، ص669.

(2) د. مصطفى فهمي، المرجع السابق، 1979، ص630. محكمة القضاء الإداري المصرية، 10/1903ق، 1957/5/16، س11، بند 302، ص473. وحكمها رقم 8/150ق، 1956/3/4، بند 245، ص232.

(3) العدل العليا 94/167، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع3، 4، ص578.

وقد يقدم الإقرار في المنازعات الإدارية من ذوي الشأن (كتابةً) وذلك من خلال المذكرات أو المستندات المودعة بالملف وذلك كنتيجة للصفة الكتابية التي تتصف بها الدعوى الإدارية[1]. والإقرار نوعان:

- **إقرار قضائي**[2]: ويعرف بأنه: «اعتراف الخصم أو من ينوب عنه إذا كان مأذوناً له بالإقرار بواقعة ادعي بها عليه، وذلك أمام القضاء أثناء السير في الدعوى المتعلقة بهذه الواقعة».
- **إقرار غير قضائي**[3]: وهو: «الإقرار الذي يقع في غير مجلس الحكم أو يقع في مجلس الحكم في غير الدعوى التي أقيمت بالواقعة المقر بها».

5. اليمين

اليمين هي: إشهاد الله تعالى على صدق ما يقوله الحالف، تقوية لهذا القول وتعزيزاً له[4]. فهي إشهاد الله عز وجل على قول الحق مع الشعور بهيبة المحلوف به وجلاله والخوف من عقابه[5].

واليمين نوعان: اليمين الحاسمة، واليمين المتممة.

اليمين الحاسمة: هي التي يوجهها أحد المتداعين لخصمه ليحسم بها النزاع[6]. وتكون عند عجز الخصم عن الإثبات فيحتكم إلى ضمير الخصم الآخر طالما أعوزه الدليل وهي وسيلة للإعفاء من الإثبات لا تخلو من مجازفة[7] إذ يترتب على حلفها أو النكول عنها أن يفصل القاضي في النزاع لمصلحة الحالف أو ضد الناكل، ولا يسمح

---

(1) د. نوّاف كنعان، وسائل الإثبات الإداري، المرجع السابق، ص49.

(2) المادة (45) من قانون البينات الأردني رقم (30) لسنة 1952، والمعدل بالقانون رقم (16) لسنة 2005.

(3) المادة (46) من قانون البينات الأردني المشار إليه سابقاً.

(4) د. آدم وهيب النداوي، المرجع السابق، ص240. د. عادل حسن علي، المرجع السابق، بند 86، ص137. د. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط، المرجع السابق، ص514.

(5) د. أحمد نشأت، المرجع السابق، بند 530، ص69.

(6) المادة (53) من قانون البينات الأردني المشار إليه سابقاً.

(7) د. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط، المرجع السابق، ص515.

بالعودة للتعرض لإثبات ما تم الحلف عليه بأية وسيلة للإثبات إذ ينطوي على نزول عن حق الإثبات[1] والتنازل عما عداها من البينات، ولا يجوز للخصم أن يثبت كذب اليمين بعد أن يؤديها الخصم الذي وجهت إليه أو ردت عليه[2].

أما اليمين المتممة: فهي التي يوجهها القاضي من تلقاء نفسه إلى أي من الخصمين لكي يستكمل بها الأدلة المقدمة في الدعوى[3]. وقد استبعد الالتجاء إلى اليمين بنوعيها في الإثبات الإداري لاعتبارات تتصل بالنظام العام وبطبيعة الدعوى الإدارية التي تقوم بين طرفين أحدهما الإدارة التي تتصرف لتحقيق المصلحة العامة بمعرفة موظفيها وهو ما يتعارض مع توجيه اليمين ولا يتفق وأحكامها[4].

ويما أنه تم استبعاد توجيه اليمين إلى الإدارة فإنه يستبعد توجيهها إلى الفرد وهو خصم الإدارة وذلك إعمالاً لمبدأ المساواة بين الطرفين، وعليه فإن اليمين تستبعد بصفة عامة من مجال الإثبات أمام القضاء الإداري[5].

ويرى الدكتور أحمد موسى وفقاً للرأي الغالب أنه لا يوجد ما يمنع القاضي الإداري من توجيه اليمين المتممة للأفراد فقط لتنويره ولاستكمال عقيدته والاستئناس بها، وفقاً لتقديره الخاص دون أي قيد أو ترتيب أثر قانوني ملزم، وإذا كانت هذه اليمين مستبعدة بالنسبة للإدارة فإنها تتفق وطبيعة الأفراد، والقاضي يعامل كل طرف بما يتفق وطبيعته وظروفه، خصوصاً وأن التفرقة بين الإدارة والأفراد في هذا الشأن لا يتضمن الإخلال بالمساواة بينهما أمام القضاء طالما أنها تفرقة تفرضها طبيعة كل منهما بالنظر إلى اليمين المتممة التي قد تقتضيها ظروف استيفاء الدعوى باعتبارها من

---

(1) د. عادل حسن علي، المرجع السابق، ص140.

(2) المادة (1/61) من قانون البينات الأردني المشار إليه سابقاً.

(3) د. آدم وهيب النداوي، المرجع السابق، ص256. د. أحمد نشأت، المرجع السابق، بند 591، ص160.

(4) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص398–399.

(5) د. مصطفى فهمي، المرجع السابق، 1966، ص668.

وسائل التحقيق، وذلك على خلاف اليمين الحاسمة التي تعتبر من طرق الإعفاء من الإثبات ويترتب عليها حسم النزاع[1].

ونحن بدورنا نؤيد هذا الرأي حيث نرى أنه عندما يتوافر دليل ما أو بعض الأدلة غير الكافية للحكم بالاستناد إليها أن يوجه القاضي اليمين إلى المدعي حيث يرى في هذه الدلائل ما يجعل ادعاء المدعي قريب الاحتمال، وعلى الأغلب فإن الفرد هو المدعي في الدعوى الإدارية مما يجعله على الأغلب في وضع أسوأ من وضع الإدارة بحيث يلقى على عاتقه عبء الإثبات، بالإضافة إلى أن المستندات والأوراق والوثائق التي يحتاجها المدعي في دعواه على الأغلب موجودة لدى الإدارة، مما يجعل توجيه القاضي اليمين المتممة للمدعي في مصلحته وخاصة عندما تتوافر بعض الأدلة (كمبدأ الثبوت بالكتابة). ولكننا نرى ضرورة ترتيب الأثر القانوني الملزم كاملاً نتيجة حلف هذه اليمين بحيث تنتج آثارها في إثبات الحق إذا كان ذلك ممكناً. فإذا استكملت الأدلة الناقصة واقتنع القاضي بصحة ادعاء المدعي أن يقضي لصالحه، وفي الوقت ذاته يستطيع أن يحكم ضده إذا تبينت له أدلة جديدة تقنعه بأن ادعاء الخصم الذي حلف اليمين يقوم على غير أساس. ومن ناحية أخرى إذا نكل المدعي الفرد عن حلف اليمين المتممة فإن الأدلة الناقصة التي كان قد قدمها لإثبات ادعائه تبقى ناقصة كما كانت بل أن الريبة لتزداد في صحة ادعائه بعد أن نكل من أجل ذلك، ويغلب أن يقضي ضده[2].

6. القرائن

القرينة هي: واقعة تتلازم في وجودها غالباً، مع وجود واقعة أخرى مرتبطة بها، ويستفاد من هذا التلازم الغالب في الإثبات، فيفترض وجود إحدى الواقعتين من وجود

---

(1) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص400.

(2) نتفق في هذا الرأي مع الدكتور عادل حسن علي، المرجع السابق، ص183.

الأخرى، أي ثبوت إحداهما من ثبوت الأخرى[1]، فالقرينة هي استنباط الشارع أو القاضي لأمر مجهول من أمر معلوم[2]. والقرينة نوعان هما:

القرينة القضائية: وهي القرينة التي لم ينص عليها القانون ويستخلصها القاضي من ظروف الدعوى ويقتنع بأن لها دلالة معينة ويترك لتقدير القاضي استنباط هذه القرينة[3].

القرينة القانونية: وهي ما نص عليها القانون بنص صريح (وهي من استنباط الشارع) تغني من تقررت لمصلحته عن أية طريقة أخرى من طرق الإثبات على أنه يجوز نقض هذه القرينة بالدليل العكسي ما لم يوجد نص يقضي بغير ذلك[4].

وقد أصبح استخدام القرائن القانونية كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري أمراً مألوفاً في نطاق المنازعات الإدارية ومن أهمها: قرينة العلم اليقيني بالقرار الإداري، وقرينة خطأ المرفق في حالة التعويض عن أفعال الإدارة المادية (قرينة المسؤولية الإدارية)[5].

ومن أهم تطبيقات القرائن القانونية في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية كوسيلة لإثبات سبب القرار الإداري (القرينة القانونية في حالة فقدان الوظيفة)[6] والتي نصت عليها المادة (152/أ) من نظام الخدمة المدنية[7].

---

(1) د. عادل حسن علي، المرجع السابق، ص223.

(2) د. أحمد نشأت، المرجع السابق، بند 611، ص186. د. آدم وهيب النداوي، المرجع السابق، ص216.

(3) المادة (1/43) من قانون البينات الأردني المشار إليه سابقاً.

(4) المادة (40) من قانون البينات الأردني المشار إليه سابقاً.

(5) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص407.

(6) العدل العليا 71/137، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1972، ع5، 6، ص622.

(7) المادة (152/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (1) لسنة 1998 إذ تنص على أن «يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته: إذا تغيب عن وظيفته لمدة عشرة أيام متصلة دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع، ولم يقم بتبليغ رئيسه المباشر خلال مدة غيابه بأي وسيلة متاحة له».

وتعتبر القرائن القضائية في مقدمة أدلة الإثبات، وبالتالي يتمتع القاضي بسلطة تقديرية واسعة في وزن وتقدير ما يقدم إليه من أدلة وعناصر، دون أن يكون لأي منها أية حجة أو قوة محددة في الإثبات تفضل غيرها[1]. وأن عمل القاضي في استنباط القرائن هو عمل ذهني عقلي يستخدم فيه ذكاءه ومنطقه من خلال وقائع ثابتة متمتعاً بسلطة تقديرية واسعة لا يقيده فيها سوى أن يكون استنباطه سائغاً.

ولا يجوز الإثبات بالقرائن القضائية إلا في الأحوال التي يجوز فيها الإثبات بالشهادة[2] ومتى كان الإثبات في الدعوى جائزاً بالقرائن فللمحكمة أن تقيم حكمها على القرائن (الإمارات والشواهد والدلائل) التي تظهر من مختلف أوراق الملف، وبذلك يستخلص القاضي الإداري القرائن القضائية التي تؤدي إلى نقل عبء الإثبات إلى عاتق الطرف الآخر[3].

وفي مقدمة القرائن القضائية التي يستعين بها القضاء الإداري في الإثبات قرائن عيب إساءة استعمال السلطة، وقرائن عيب السبب في القرار الإداري.

وإذا أطرد القضاء على الاستعانة بقرينة قضائية معينة فإن ذلك يجعلها بمثابة القرينة القانونية، فيتدخل المشرع لرفع هذه القرينة القضائية المطردة إلى مرتبة القرينة القانونية بنص صريح[4].

---

(1) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص404. ومن القرائن التي اعتمد عليها القضاء الإداري في مصر أن دخول البضائع إلى البلاد ومرورها من الدائرة الجمركية يعتبر قرينة قضائية على سداد الرسوم الجمركية عنها ما لم يقم دليل على العكس ويقع عبء إثبات العكس على جهة الإدارة. محكمة القضاء الإداري المصرية 1967/2/7، س21، ص64.

(2) المادة (2/43) من قانون البينات الأردني المشار إليه سابقاً.

(3) د. عادل حسن علي، المرجع السابق، ص228. د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص405. حكم مجلس الدولة الفرنسي 1954/5/28، باريل، مجموعة 308، تقرير لتورنير. مشار إليه لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1991، ص487، حيث يشير إلى وجود ظروف ووقائع محددة تكون قرائن جدية.

(4) د. نوّاف كنعان، وسائل الإثبات الإداري، المرجع السابق، ص56.

المبحث الثاني

وسائل الإثبات في حالة إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها

الأصل العام أن جهة الإدارة غير ملزمة بأن تفصح للأفراد عن السبب الذي تدخلت بناءً عليه إلا إذا ألزمها القانون بذلك، وفي هذه الحالة يصبح التسبيب شرطاً شكلياً في القرار، وإذا قامت جهة الإدارة بذكر أسباب تدخلها في غير الحالات التي يوجب القانون ذكر الأسباب فيها فإنها تخضع لرقابة القضاء.

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: «قضاء هذه المحكمة استقر على أنه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها فإن ما تبديه من أسباب يكون خاضعاً لرقابة القضاء»[1].

وقضت في حكم آخر لها بقولها: «القانون إذا لم يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها فإنه يفترض أن للقرار أسباباً مشروعة إلى أن يقيم الدليل على عكسه إلا أنه إذا ذكرت الإدارة أسباباً لقرارها فإن هذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مطابقتها للقانون أو عدم مطابقتها له وأثر ذلك على النتيجة التي انتهى إليها قرارها دون أن يكون للقضاء الإداري أن يحل نفسه محل جهة الإدارة فيما هو متروك لتقديرها ووزنها للأمور فيتدخل في الموازنة والترجيح فيما قام لدى الإدارة من دلائل وبيانات بخصوص قيام أو عدم قيام الحالة الواقعية التي تكون ركن السبب أو يتدخل في تقدير خطورة هذا السبب وما يمكن أن يترتب عليه من آثار»[2].

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: «الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا تطلب القانون تسبيبها عندئذٍ يتعين عليها في هذه الحالة تسبيب قراراتها وإلا كانت معيبة بعيب شكلي، ... إلا أن الإدارة وقد بينت في المحاكمة سبب

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 15/365ق، 1973/6/24، مجموعة أحكامها في 15 عاماً، ج3، مبدأ 76، ص2078.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية 36/798ق، 1995/1/17 (غير منشور) مشار إليه لدى عليوه مصطفى فتح الباب، المرجع السابق، ص168.

إحالة المستدعين على التقاعد، فإن الأسباب التي تذكر فيما بعد تعتبر جزءاً من القرار وتصبح هي والقرار خاضعين لرقابة محكمة العدل العليا شأنها شأن القرار الذي يصدر مسبباً ابتداءً»[1].

ومن وسائل الإثبات التي أخذت بها محكمة العدل العليا في حالة إفصاح الإدارة عن سبب قرارها:

- **المستندات والوثائق المكتوبة**: حيث اعتمدت عل الدليل المستمد من التقارير المعطاة بحق المستدعيين تارة لإثبات عدم صحة الوقائع التي يستند إليها القرار المطعون فيه، وتارة أخرى لإثبات خلو القرار من العيوب المدعى بها، ولكنها ترددت في أحكامها في الاعتماد عليه كدليل كامل في الإثبات، وذلك لوجود أدلة أخرى إلى جانب الدليل المستمد من تلك التقارير تمنع من الاعتماد عليه أو الأخذ به. ويظهر ترددها هذا واضحاً من خلال أحد أحكامها بمناسبة طعن موظفين بقرار إحالتهما على التقاعد إذ قضت بقولها: «إذا كانت التقارير المعطاة بحق المستدعي منذ عام 1965 هي بدرجة جيد جداً يضاف إلى ذلك أن ديوان الموظفين قد قرر ترفيع المستدعي إلى الدرجة الثانية استثناءً استناداً للمادة (49) من نظام الخدمة المدنية لأنه أظهر مقدرة فائقة بالإضافة إلى أنه حصل على ليسانس في الحقوق، فإن السبب الذي أبدته الإدارة في إحالة المستدعي على التقاعد وهو أن مستواه قد هبط وإنه من الذين لا يتطورون، لا يستند إلى وقائع سليمة ويكون القرار معيباً وحرياً بالإلغاء. وأن القول بأن التقارير المعطاة بحق المستدعي الذي أحيل على التقاعد تشهد بكفاءته لا سيما وأنه أدى امتحان الكفاءة، فإن ذلك لا يقوم دليلاً على تعسف الإدارة في إصداره قرار إحالته على التقاعد، ذلك لأنها اختارت خلفاً يواصل دراسته بالإضافة إلى أنه يحمل مؤهلاً علمياً أرفع مستوى من شهادة المستدعي وشهد رؤساء الخلف بأنه من القديرين ذوي الكفاءة في العمل»[2].

---

(1) العدل العليا 75/17، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1976، ع7، 8، ص1187.

(2) العدل العليا 75/17، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1976، ع7، 8، ص1187.

- **إجراء الخبرة أو المضاهاة على مستند ما:** وهذا يفهم ويستخلص مما قضت به محكمة العدل العليا بقولها: «إن قضاء الإلغاء هو قضاء مراقبة على الإجراءات ومشروعيتها ولا تقدم أمامه أدلة جديدة لأنه ليس مرجعاً استئنافياً للمجلس التأديبي وتدخل قضاء الإلغاء يكون عند امتناع السلطة التأديبية عن سماع أدلة المشتكى عليه أو عدم مراعاة حقوق الدفاع وعليه فيكون طلب المستدعي من محكمة العدل العليا إجراء الخبرة والمضاهاة على مستند غير وارد ومستوجب الرد»[1].

أما بشأن استخدام **الشهادة** كوسيلة للإثبات فقد قضت محكمة العدل العليا بقولها: «ولما كان الثابت بالشهادة الصادرة عن الدكتور (...) طبيب العيادة التي تعمل فيها المستدعية أنها لم تغادر عملها إلا بعد الاستئذان منه فإنها لا تكون مرتكبة للذنب الوظيفي الذي أسند إليها بالقرار المطعون فيه ويكون هذا القرار خلافاً للقانون قد صدر بلا سبب قانوني»[2].

ومن خلال الأحكام السابقة نجد أن محكمة العدل العليا الأردنية قد أخذت بوسائل الإثبات المختلفة حيث قبلت الإثبات بشهادة الشهود وإجراء الخبرة والمضاهاة، إذ لو أن المستدعي كان قد طلب ابتداءً أمام المجلس التأديبي إجراء الخبرة والمضاهاة لقبلت المحكمة بهذه الوسيلة إلا أنها رفضتها من قبيل عدم جواز تقديم أدلة جديدة أمامها إذ أنها تراقب مشروعية الإجراءات وليست مرجعاً استئنافياً بحيث يمتنع على المستدعي المطالبة بأدلة لم يكن قد طالب بها أو تمسك بها مسبقاً.

ومن ناحية أخرى لا نجد في أحكام محكمة العدل العليا ما يشير إلى الأخذ باليمين في الإثبات حيث أنها لا تتفق وطبيعة الدعوى الإدارية. وقد استخدمت المحكمة

---

(1) العدل العليا 94/111، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع11، 12، ص3159. العدل العليا 94/264، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع11، 12، ص3309.

(2) العدل العليا 93/151، 1993/6/30، غير منشور.

القرائن في الإثبات وفي ذلك قضت بقولها: «إن عدم وجود استدعاء الاستقالة في ملف المستدعي لا يؤثر على الوضع ما دام أن هنالك قرائن تفيد انتهاء الخدمة بالاستقالة»[1].

ومن أهم القرائن المستخدمة في أثبات عيب السبب في القرار الإداري عند إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها والتي يمكن استخلاصها من قضاء محكمة العدل العليا الأردنية بما يلي[2]:

1. قرينة السبب الوهمي أو الصوري للقرار الإداري

يدخل ضمن عدم صحة السبب الذي بني عليه القرار الإداري إخفاء الإدارة السبب الحقيقي لقرارها والتذرع بسبب آخر خلافاً للواقع.

فقد قضت محكمة العدل العليا بقولها: «إذا تبين من أوراق الدعوى أن لجنة شؤون الموظفين أخفت السبب الحقيقي لتسريح المستدعية الذي تبين أنه نتيجة الشكوى التي قدمت بحقها...، وليس لأن خدماتها أصبحت غير لازمة للمؤسسة كما هو السبب الظاهر، وحيث أن من حق المحكمة أن تسلّط رقابتها على السبب الحقيقي للتسريح، وأنها قنعت من البينة الواردة أن سبب تسريح المستدعية كان نتيجة للشكوى المقدمة بحقها، وأن لجنة شؤون الموظفين عندما استندت بتنسيبها إلى أحكام المادة (78/أ/1) من النظام، إنما قصدت الالتفاف على النص، وإخفاء قصدها الحقيقي باتخاذ إجراء تأديبي مقنع بحق المستدعية، وأنه بالوصول إلى هذه النتيجة يكون التنسيب باطلاً، وحيث أن قرار مجلس الإدارة صدر على أساس هذا التنسيب الباطل، وما بني على الباطل يكون باطلاً، فإن أسباب الطعن واردة على القرار الطعين ويتوجب إلغاؤه»[3].

وقضت في حكم آخر لها بقولها: «استقر الفقه والقضاء على أنه إذا أخفت الإدارة السبب الحقيقي لإنهاء خدمة الموظف رأفة به ورعاية لمصلحته وتذرعت بسبب

---

(1) العدل العليا 78/170، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1978، ع7، ص827.

(2) د. نوّاف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص349.

(3) العدل العليا 97/90، المجلة القضائية، 1997، المجلد الأول، ع1، ص702.

آخر وثبت عدم صحة السبب الظاهر وقدمت الإدارة من الأدلة ما يثبت السبب الحقيقي للقرار دون السبب الظاهري، يكون من حق المحكمة أن تسلط رقابتها على السبب الحقيقي وأن ترد الدعوى إذا اقتنعت بصحة السبب الحقيقي لأن السبب الذي بني عليه القرار لا يعدو أن يكون سبباً صورياً قصدت الإدارة بإبرازه رعاية مصلحة الموظف»[1].

2. قرينة الوقائع غير الصحيحة التي بني عليها القرار الإداري

قضت محكمة العدل العليا بأنه: «يعتبر إنهاء خدمات المستدعية التي عينت بوظيفة سكرتيرة بأكاديمية الطيران الملكية بسبب الظروف المالية التي تمر بها الأكاديمية، وتعيين سكرتيرة أخرى حلت محلها ولو كان راتبها أقل من راتب المستدعية، مخالفاً للقانون لانهيار السبب الذي بني عليه قرار إنهاء الخدمة بتعيين موظفة حلت محلها»[2]. وقضت في حكم آخر لها بقولها: «إذا قرر مجلس الوزراء إحالة المستدعي على التقاعد بسبب أنه بلغ الستين من عمره، فإن القرار المطعون به يكون مسبباً على هذا الأساس ويخضع هذا السبب للرقابة القضائية، فإذا تبين للمحكمة أن المستدعي لم يبلغ الستين من عمره حين إحالته على التقاعد فإن قرار إحالته على التقاعد يكون مستنداً على واقعة غير سليمة ويستحق الإلغاء»[3].

كما قضت أيضاً بقولها: «إن واقعة الدعوى كما تستخلصها محكمتنا تدل على أن وزير المالية قد نسب بقائمة الأجانب الذين يطلب السماح لهم بشراء أراضي ومن ضمنهم المستدعي وذلك بالرجوع إلى القيود المختصة بدائرة الأراضي والتي يتبين منها أنه لا يوجد أموال غير منقولة مسجلة باسمه، وحيث تبين لنا أن المذكور يملك عدداً من قطع الأراضي في عمان مما يتعارض مع القيد الاحترازي الذي وضعه المشرع لمثل هذا التملك، بأن تكون العقارات بالقدر الكافي لسكن ذلك الأجنبي، وحيث أن

---

(1) العدل العليا 75/34، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1976، ع3، 4، ص455. المحكمة الإدارية العليا المصرية 11/247ق، 1968/1/6، مجموعة أحكامها في 15 عاماً، ج3، مبدأ 81، ص2082.
(2) العدل العليا 94/45، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع4، 5، ص775.
(3) العدل العليا 76/5، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1976، ع7، 8، ص1208.

مجلس الوزراء أقام قراره على ما جاء بتنسيب وزير المالية وأساسه واقعة عدم سبق التملك للمذكور بحيث شكلت سبباً للقرار المطعون فيه، وحيث ثبت عدم صحة هذه الواقعة مما ينهار معه القوام الخاص للقرار المشكو منه ويجعله معيباً بعيب السبب مخالفاً للقانون مستوجب الإلغاء»[1].

3. قرينة عيب السبب في القرارات التأديبية

اشترط المشرع الأردني تسبيب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية[2]، وذلك استثناءً من الأصل العام الذي يقضي بعدم إلزام السلطة الإدارية بتسبيب قراراتها (إلا إذا وجد نص يلزمها بذلك)، فيشترط أن يصدر القرار التأديبي متضمناً ومعلناً الأسباب التي بني عليها.

ومن التطبيقات القضائية في مجال إثبات صحة أو عدم صحة السبب الذي بني عليه القرار التأديبي حالة تقيد المحكمة بقرينة البراءة من الاتهام المنسوب إلى الموظف لإفلاته من المحاكمة التأديبية[3]. فيكون قرار الإدارة معيباً بعيب السبب إذا أصدرت قراراً بفصل موظف قبل أن تتم المحكمة الجنائية المختصة تحقيقها في التهم المنسوبة إليه ثم ينتهي التحقيق إلى عدم صحة الاتهام. إذ يجب على سلطات التحقيق الإداري (السلطات التأديبية) الانتظار إلى حين انتهاء المحكمة الجنائية من التحقيق، واحترام حجية الحكم الجنائي القطعي الصادر ببراءة الموظف.

وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بهذا المجال بقولها: «أن القرار التأديبي الصادر من سلطة التأديب بفصل الموظف قبل ثبوت صحة الاتهام في التهم المنسوبة إليه أمام المحكمة الجنائية المختصة، يجب أن يوقف تنفيذه لأن الإدانة التأديبية افتقدت ركن السبب المبرر لقرار الفصل حتى لو كان قد صدر في ظروف

---

(1) العدل العليا 93/188، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1993، ع7-9، ص1456. العدل العليا 94/308، 1995/4/30، غير منشور.

(2) المادة (140/أ/5) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته

(3) د. نوّاف كنعان، وسائل الإثبات الإداري، المرجع السابق، ص61.

استثنائية لمصلحة أمن الدولة إذ ليس من شأن هذه الظروف أن تخلق للقرار الإداري سبباً ذاتياً لفصل الموظف متى بان في التحقيق أنه غير قائم في حقه الفصل»[1].

على أن القرار الصادر بإدانة الموظف أو تبرئته من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه أو منع محاكمته أو شموله بالعفو العام لا يحول دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى أحكام هذا النظام على المخالفة التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه أو إحالته إلى المجلس التأديبي[2].

وذلك استناداً إلى مبدأ استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية، إذ أن المخالفة التأديبية لا تخرج عن كونها تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية، قوامها مخالفة الموظف واجبات وظيفته ومقتضياتها وكرامتها، بينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم عن قيم وأخلاقيات المجتمع فيما نهت عنه القوانين الجنائية أو أمرت به[3]. كما أن شمول قانون العفو العام للتهمة الجزائية لا يمنع من ملاحقة الموظف تأديبياً عن المخالفة[4].

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: «من جميع ما تقدم تبين أن عزل المستدعي بداية من الخدمة – وهو موظف في سلطة وادي الأردن – إنما تم بحكم القانون والنظام نتيجة للحكم الذي صدر عن المحكمة العرفية المتضمن وضعه بالأشغال الشاقة مدة عشر سنوات، وبعد اكتساب الدرجة القطعية، ثم أعيدت محاكمة المستدعي أمام محكمة جنايات عمان وأصدرت هذه المحكمة قرارات بإبطال الحكم الصادر عن المحكمة العرفية وقررت براءة المستدعي من التهمة التي

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 845/ق – 1974/5/11، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص1613.

(2) المادة (148/ج) من نظام الخدمة المدنية رقم (30)، لسنة 2007. العدل العليا 94/169، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع11، 12، ص3193.

(3) د. نوّاف كنعان، وسائل الإثبات الإداري، المرجع السابق، ص62.

(4) العدل العليا 94/169، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ع11، 12، ص3192.

حكم بسببها، ولا يمكن القول بأن قراراً إدارياً خاطئاً صدر عن السلطة الإدارية المختصة لأن المستدعى ضده أصدر قراراً برفض إعادته إلى عمله»[1].

وفي الحالات التي يصدر فيها القرار التأديبي بمجازاة الموظف بعقوبة العزل كعقوبة تبعية للحكم عليه بعقوبة جنائية، فإنه لا يمكن القول بأن القرار التأديبي صدر مفتقداً لركن السبب، حيث أن القرار التأديبي القاضي بعزل الموظف من الوظيفة قد تم بقوة القانون، وفي ذلك نصت المادة (171/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 على ما يلي: «يعزل الموظف في أي من الحالات التالية: 1- إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأي جناية أو بجنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة. 2- إذا حكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة. ويعتبر الموظف في أي حالة من الحالات المنصوص عليها في البندين (1) و(2) من الفقرة (أ) من هذه المادة معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية».

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في هذا المجال ما قضت به بقولها: «وحيث أن القرار الذي يصدر بعزل الموظف في هذه الحالة وهي حالة صدور حكم جنائي بمواجهة المستدعي يقضي بحبسه ثلاثة أشهر لتجريمه بجناية الاختلاس وقد اكتسب هذا الحكم الدرجة القطعية – لا يعدو أن يكون تنفيذاً لمقتضى الحكم الجنائي الذي رتب عليه القانون إنهاء الخدمة حتماً باعتباره إعلاناً وتسجيلاً للأثر التبعي الذي ترتب من قبل بحكم القانون، والذي يتوجب إعماله دون أن يكون لجهة الإدارة، أي سلطة في الترخيص في هذا الشأن...»[2].

---

(1) العدل العليا 95/172، 1996/3/6، غير منشور.

(2) العدل العليا 95/15، 1995/4/16، غير منشور. العدل العليا 96/131، 1996/7/10، غير منشور. وذلك تطبيقاً لنص المادة (3/أ/154) من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998.

وبالمقابل فإنه لا يجوز إصدار قرار تأديبي بالعزل كعقوبة تبعية (بقوة القانون) بالاستناد إلى صدور حكم جزائي قطعي في غير الجرائم المنصوص عليها في تلك المادة، أو لمدة لا تزيد على ستة أشهر في أي جريمة من الجرائم، وإلا كان قرارها مفتقداً لركن السبب.

المبحث الثالث

وسائل الإثبات في حالة عدم إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها

يقضي الأصل العام بأن جهة الإدارة غير ملزمة بأن تفصح للأفراد عن السبب الذي تدخلت بناءً عليه إلا إذا ألزمها القانون بذلك، وبالتالي فإذا لم يلزم القانون الإدارة بتسبيب قرارها فإنه يحمل على قرينة الصحة أي يفترض فيه ابتداءً قيامه على سبب صحيح يشكل ركن من أركانه التي لا يقوم إلا بها سواء كانت الإدارة ملزمة بتسبيبه أم لا، فكل قرار إداري تفترض سلامته ومشروعيته بكل أركانه، ومرجع ذلك إلى أن العمل الإداري يحاط بضمانات خاصة كحسن اختيار الموظفين الذين يقومون به ورقابتهم من رؤسائهم باستمرار وإلزامهم بإتباع أشكال وإجراءات معينة عند إصدار قراراتهم، وباحترام قواعد الاختصاص وضرورة استهداف المصلحة العامة في قراراتهم وضرورة قيامه على أسبابه المحددة قانوناً، وهذه القرينة هي قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: «... ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة مستقر على أنه تجب التفرقة بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً كركن من أركان وجوده وترتيب آثاره، فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، وعندئذٍ يتعين عليها تسبيب قرارها وإلا كان معيباً بعيب شكلي، فإذا لم يوجب القانون تسبيب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لازم لصحة القرار، بل ويحمل القرار على قرينة الصحة أي يفترض فيه ابتداءً قيامه على سبب صحيح، وذلك كله حتى يثبت العكس تأسيساً على أن الإدارة العاملة في غالبية

الأحوال إنما تخضع للشرعية وسيادة القانون في أداء وظيفتها التنفيذية بحكم اختصاصها وتوفر الإشراف الرئاسي على أدائها، وخضوعها في النهاية لعضو مختص من أعضاء الحكومة بالإشراف عليها يخضع بذاته للرقابة السياسية لمجلس الشعب، ومع ذلك فإن القرار الإداري سواء كان لازماً تسبيبه كإجراء شكلي، أم لم يكن هذا التسبيب لازماً يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً أي في الواقع وفي القانون، وذلك كركن من أركان وجوده ونفاذه باعتبار أن القرار تصرف قانوني، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه، والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل منفردة بسلطتها الإدارية الآمرة بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غُاية القرار»[1].

وبالتالي نرى أن عبء إثبات عدم قيام القرار الإداري على سبب صحيح يقع على عاتق المدعي حيث يعتبر أن كل قرار إداري قائماً على سببه المبرر له في الواقع والقانون تلازمه قرينة السلامة المفترضة وللمستدعي إثبات العكس وعليه «فإن عدم إثبات المستدعي عكس ذلك وعدم تقديمه لأية بينة تنقض هذه القرينة أو تؤدي على الأقل إلى زعزعتها يجعل القرار المطعون فيه موافقاً للقانون»[2].

والرقابة التي يمارسها القضاء الإداري للتحقق من الوجود المادي والقانوني للسبب، تقتضي أن يكون ملماً بسبب القرار حتى يستطيع بسط رقابته عليه، وبالتالي إذا كنا بصدد حالة لا يلزم فيها المشرع الإدارة بتسبيب قرارها، ولم تفصح الإدارة باختيارها عن هذا السبب فإن القاضي الإداري (وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين في مجال الرقابة على أسباب القرار الإداري وعبء إثبات مشروعية هذه الأسباب) يمكنه أن يتدخل (بمقتضى دوره الإيجابي) بمطالبة الإدارة بالإفصاح عن

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية 32/3471ق — 1990/12/29، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج35، قاعدة رقم 341، ص993 وما بعدها.

(2) العدل العليا 93/324، هـ ع، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع7، 8، ص1494. العدل العليا 93/319، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1994، ع4، 5، ص696.

سبب قرارها وتقديم كل المستندات التي يقدر القاضي لزومها لتكوين رأيه في النزاع، وإلا أصبحت الرقابة وهمية أو صورية(1).

وإن تقاعست الإدارة أو امتنعت عن بيان سبب أو أسباب قرارها فإن القاضي الإداري لا يأخذ بقرينة صحة القرار المطعون فيه، ويقيم محلها قرينة أخرى لصالح المدعي وهي إقرارها وتسليمها بصحة ما يدعيه ومن ثم الحكم بإلغاء القرار، وبهذه القرينة يستبدل القضاء عبء إثبات أن القرار قائم على سبب صحيح ويلقيه على عاتق الإدارة طالما أنها تملك الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع(2).

وتعتبر هذه الوسيلة العلامة المميزة للدور الإيجابي للقاضي الإداري التي تبرز بتدخل القاضي لتخفيف عبء الإثبات عن عاتق المدعي، حيث يصبح عاجزاً عن الإثبات أمام صمت الإدارة وعدم إفصاحها عن سبب قرارها(3)، فيتدخل القاضي بإلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها وتكليفها بتقديم كافة المستندات والوثائق التي من شأنها الكشف عن تلك الأسباب وتكوين قناعة القاضي، وذلك عندما يقدم المدعي تأكيدات ووقائع وإمارات محددة من شأنها تكوين قرائن قوية على صحة الادعاء(4).

---

(1) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص93.

(2) د. محمد مصطفى حسن، مدى التزام الإدارة بإيضاح الأسباب أمام القضاء الإداري، في تعليقه على حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1979/5/12، مجلة إدارة قضايا الحكومة، 1981، ع1، ص94. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة، المرجع السابق، ط3، 1966، ص212. د. عليوة مصطفى فتح الباب، المرجع السابق، ص198. د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص73. المحكمة الإدارية العليا المصرية 36/1150ق، 1990/11/10. الموسوعة الإدارية الحديثة، ج35، مبدأ 340، ص992.

(3) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص192–197 وما بعدها.

(4) د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص297–298.

وقد كان أول حكم لجأ فيه مجلس الدولة الفرنسي إلى هذه الوسيلة وقرر نتيجته مبادئ هامة في مجال الإثبات (حكم باريل)[1]، حيث طالب المجلس الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها باستبعاد السيد (باريل وزملائه) من مسابقة الالتحاق بمدرسة الإدارة الوطنية، حيث أن الطاعنين (باريل وزملائه) كانوا قد استندوا إلى أن استبعادهم يعود إلى أسباب سياسية مؤيدين ادعائهم بظروف ووقائع محددة تكون قرائن جدية، وعندما امتنعت الإدارة عن الإفصاح عن سبب قرارها وعن تقديم المستندات التي يمكن أن تكوّن عقيدة القاضي وتسمح له بالتحقق من مزاعم الطاعنين، اعتبر المجلس ذلك بمثابة دليل على صحة ادعاء الطاعنين مما يجعل هذه القرارات المطعون فيها تقوم على سبب مشوب بعيب الخطأ في القانون، مما يوجب إلغاؤه بسبب تجاوز السلطة.

ويلاحظ على هذا الحكم أنه استند في مطالبة الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها إلى وجود قرائن جدية (بوجود وقائع وملابسات محددة)، إلا أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي في صورته الراهنة ينم عن حرية القاضي وسلطته الكاملة في مطالبة الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها، كلما قدر – في ظروف الدعوى – لزوم هذا الإجراء، باستثناء الحالات التي يوجد فيها نصوص تشريعية تلزم المحافظة على سرية هذه المستندات[2].

وقد سار القضاء المصري على نهج القضاء الفرنسي حيث طالبت المحكمة الإدارية العليا الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها في العديد من أحكامها[3].

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي باريل 1954/5/28، مجموعة 308، تقرير لتورنير، مشار إليه لدى أحمد يسري، المرجع السابق، 1991، ص487. وتعليق د. عبد الحميد صدقي، المرجع السابق، ص391.

(2) د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص97–100.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية 12/108ق، 1967/11/11، س12، ص45. وحكمها رقم 13/108ق، 1976/11/11، مجموعة أحكامها في 15 عاماً، ج1، مبدأ 24، ص32. وحكمها رقم 14/1490ق، 1973/12/30، مجموعة أحكامها في 15 عاماً، ج1، مبدأ 33، ص33.

وسلطة القاضي الإداري في طلب المستندات المتعلقة بالدعوى تقتصر على طلب المستندات المنتجة أو المجدية في الإثبات أو ذات العلاقة بموضوع النزاع وهذا ما نصت عليه المادة (21) من قانون محكمة العدل العليا الأردني بقولها: «... على أنه يجوز للمحكمة الموافقة على أن يقدم المستدعي بينات خطية أخرى أثناء المحاكمة إذا كانت ذات علاقة مباشرة بالدعوى ومجدية في إثباتها وأثبت لها أن البينات الخطية التي يطلب إبرازها موجودة لدى إحدى الجهات الرسمية العامة أو الجهات الأخرى وأنها قد رفضت تزويده بها أو امتنعت عن ذلك...»[1].

كما أنه يمكن إعمال النصوص المطبقة أمام القضاء العادي حيث أنها لا تتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية وتنظيم القضاء الإداري، إذ تنص المادة (20) من قانون البينات الأردني على أنه: «يجوز للخصم أن يطلب إلزام خصمه بتقديم الأسناد أو الأوراق المنتجة في الدعوى التي تكون تحت يده إذا استند إليها خصمه في أية مرحلة من مراحل الدعوى»[2]. كما تنص المادة (100) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني على أنه: «يحق للمحكمة أن تأمر أي فريق أن يبرز ما في حوزته أو تحت تصرفه من مستندات ترى أنها ضرورية للفصل في الدعوى»[3]. وتنص المادة (108) منه على أن: «للمحكمة أن تكلف المحامي العام المدني أو أي موظف من موظفي الحكومة أو المؤسسات الرسمية أو العامة بإبراز أي مستند أو وثيقة متعلقة بالدعوى المنظورة أمامها».

ويذكر أن المشرع الأردني في هذا النص قد أحسن صنعاً حيث أزال القيود المفروضة على المحكمة في إلزام موظفي الحكومة بإبراز أية مستندات، وفقاً لما نص

---

(1) المادة (21) من قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم (12) لسنة 1992.

(2) المادة (2/20) من قانون البينات الأردني رقم (30) لسنة 1952. والمعدل بموجب القانون رقم (16) لسنة 2005 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 4709 تاريخ 2005/6/1.

(3) المادة (100) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (24) لسنة 1988. والمعدل بالقانون رقم (16) لسنة 2006 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 4751 تاريخ 2006/3/16م.

عليه في المادة (110) من قانون أصول المحاكمات الحقوقية[1]، كما حرّرها من القيد المفروض عليها بأنها لا تستطيع إلزام الإدارة بإبراز الوثائق والمستندات إذا كان من شأن إفشائها أن يضر بالمصلحة العامة. وذلك لأنه يمكن للإدارة أن تتذرع بذلك على غير وجه حق لإعفائها من تقديم المستندات التي قد تكشف عن عيب في سبب القرار الإداري». فتنص المادة (110) على ما يلي: «لا تملك المحكمة إلزام النائب العام أو أي موظف آخر من موظفي الحكومة بإبراز أية مستندات في أية دعوى تقام على الحكومة أو على دائرة من دوائرها أو على موظف من موظفيها بشأن عمل قام به بصفته الرسمية غير أنه يجوز للمحكمة – مع مراعاة أحكام هذه المادة – أن تأمر أي موظف من موظفي الحكومة بأن ينظم ويسلم إلى الفريق الآخر قائمة بالمستندات المتعلقة بالمسائل المبحوث عنها والموجودة لدى أية دائرة من دوائر الحكومة أو التي كانت موجودة في حيازة أو عهدة أو تحت تصرف إحدى دوائرها إلا إذا كانت من المستندات التي أصدر بشأنها رئيس الوزراء شهادة موقعة بإمضائه تشير إلى أن إفشائها يضر والمصلحة العامة".

وقد طبقت محكمة العدل العليا الأردنية هذا الاستثناء في أحد أحكامها حيث قررت: «... وعليه يكون القرار المطعون فيه بفصل المستدعين مستنداً للأسباب الواردة في تقرير مدير المخابرات العامة المؤرخ 1981/7/20 المشار إليه وقد قررت المحكمة وجوب إبراز هذا التقرير للوقوف والتعرف على تلك الأسباب ومدى علاقاتها بأغراض الدفاع عن المملكة إلا أن الجهة المختصة امتنعت عن إبرازه بناءً على شهادة صادرة من رئيس الوزراء تشهد أن الأسباب الواردة في التقرير المطلوب والتي استلزمت فصل المستدعين من جامعة اليرموك نهائياً هي أسباب أمنية وأن التقرير هو من الوثائق السرية للغاية وإن إفشاء مضمونه يتنافى والمصلحة العامة، وحيث أن المادة (110) من قانون

(1) قانون أصول المحاكمات الحقوقية رقم (42) لسنة 1952.

أصول المحاكمات الحقوقية تجيز للإدارة عند وجود هكذا شهادة أن تمتنع عن إبراز الوثيقة للمحاكم ولا تملك المحكمة في هذه الحالة إلزام الإدارة بإبرازها...»[1].

أما بشأن وسائل الإثبات الأخرى في حالة عدم إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها فقد درجت محكمة القضاء الإداري المصرية على الأخذ بمبدأ مؤداه «أن ملف خدمة الموظف هو الوعاء الطبيعي لكل ما يتصل به من قرارات وهو الوعاء الصادق لتصوير حالته، فإن كان الملف نظيفاً خالياً من الشوائب، فإن هذا الوضع يقيم قرينة في صالح الموظف تكفي لنقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة التي يتعين عليها في هذه الحالة أن تثبت الأسباب القانونية التي استند إليها القرار الإداري المطعون فيه بالفصل من الخدمة أو التخطي في الترقية، بعد أن انهارت قرينة الصحة المفترضة فيه»[2].

إلا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية درجت على خلاف هذا الاتجاه إذ قضت بأن: «ملف الخدمة ليس هو المصدر الوحيد لأحوال الموظف، حيث توجد وسائل أخرى بجانب الملف لاستيفاء البيانات والمعلومات، ومن ثم فإن خلو الملف من الشوائب لا يعتبر قرينة كافية للقول بأن قرار الفصل أو التخطي في الترقية غير قائم على سبب يبرره، وعلى الموظف أن يقيم الدليل الإيجابي على صدور قرار الفصل أو التخطي في الترقية معيباً[3]. ولاحقاً لقرارات المحكمة الإدارية العليا بهذا الشأن فقد أخذت محكمة القضاء الإداري بذات الاتجاه مقررة رجوعها عن قضائها السابق»[4].

أما بشأن الدليل المستمد من الملف الوظيفي للموظف في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية فقد أشرنا سابقاً إلى أنها تكتفي به لإثبات صحة أو انعدام سبب القرار المطعون به حيناً، ولا تعتبره البينة الوحيدة أو تشترط أدلة أخرى للأخذ به حيناً آخر.

---

(1) العدل العليا 81/94، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1983، ع1، ص22.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية 2/16/ 1961، س15، ص155. مشار إليه لدى د. أحمد كمال الدين موسى، المرجع السابق، ص410.

(3) المحكمة الإدارية العليا المصرية 1958/7/12، س3، ص1729.

(4) محكمة القضاء الإداري المصرية، 1969/5/29، س23، ص728.

ومن المفيد هنا أن نعرض لأحد أحكام محكمة العدل العليا في هذا الشأن مع قرار المخالفة له.

فقد قضت بقولها: «إن خلو ملف المستدعي من الشوائب لا ينهض وحده دليلاً كافياً على عدم وجود سبب يبرر إحالته على التقاعد تحقيقاً للصالح العام، إذ أن هذا الملف ليس البينة الوحيدة في هذا الشأن»[1]. وقد جاء في قرار المخالفة ما يلي: «ينبغي قيام قرار الإحالة على دواعٍ من الواقع وابتنائه على أسباب صحيحة تحمله بحيث إذا انعدم السبب بات القرار مخالفاً للقانون، وحيث أن المرجع في التعرف على سبب القرار هو وقائع الدعوى التي يجب أن تحمل بذاتها دليلاً على صحة القرار أو بطلانه لتقف على مدى كفاءة الموظف من عدمها ومقتضى الصالح العام، وحيث أن ملف الموظف هو الوعاء الصادق لحالته والمرجع في تبيان صلاحيته فإذا خلا الملف من أي شائبة فلا يكون هنالك سبب لإحالته، وإن قناعة الوزير بوجوب الإحالة لا تكفي بنظر القانون بل يجب أن يقتنع مجلس الوزراء بأن بقاء الموظف في الوظيفة يتعارض مع مقتضيات الصالح العام، ولا يمكن أن يقدر مجلس الوزراء صلاحية الموظف للاستمرار في الوظيفة من تصرفاته إلا بالإطلاع على ملفه الذي هو وعاء حياة الموظف في وظيفته والتعرف على تصرفاته وكفاءته ومقتضيات الصالح العام».

وقد أشارت محكمة العدل العليا أيضاً إلى إمكانية الإثبات بمختلف وسائل الإثبات وفي ذلك قضت بقولها: «قرار مجلس الوزراء بإحالة الموظف على التقاعد شأنه شأن القرارات الإدارية الأخرى التي لم يلزم القانون مصدرها بتسبيبها إذ تصاحبها منذ صدورها قرينة سلامة قيامها على سبب أو أسباب تبرر إصدارها صدقاً وحقاً، ولصاحب الشأن الإثبات بكل وسائل الإثبات بما فيها القرائن ومنها على وجه الخصوص قرينة القرار الفجائي بما تستشف منه المحكمة حسبما يقتنع به وجدانها إلى أن القرار لا يقوم على سبب يبرر إصداره أي أنه قائم على سبب غير مشروع أو لا يمت إلى المصلحة العامة بصلة وليس من الضروري على ما استقر عليه القضاء الإداري

---

(1) العدل العليا 80/57، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1981، ع7، ص1243.

أن تكون الحجج التي يقدمها المستدعي حاسمة في إثبات فساد أسباب القرار بل تكفي أن تزعزع ثقة المحكمة في قرينة سلامة القرار. وعلى النيابة العامة الإدارية أو المستدعى ضده (للحيلولة دون تشكيك المحكمة في قيام القرار على سببه المبرر وبما يترتب على ذلك من اعتباره أيضاً مشوباً بعيب الانحراف وفقاً للمبادئ المقررة في القضاء الإداري) الإفصاح عن السبب الذي اعتمده مصدر القرار وللمحكمة في هذه الحالة مد رقابتها القضائية إلى الوقائع وإلى أن هذا السبب مستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجه باعتبار القرار تصرفاً قانونياً لا يقوم بغير سببه الذي هو أحد أركانه»[1].

ومن القرائن التي يمكن أن نشير إليها في هذا المجال قرينة عيب السبب في القرارات الضبطية المتعلقة بالحريات العامة[2].

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الشأن ما قضت به بشأن فصل المستدعين فصلاً نهائياً من جامعة اليرموك لأسباب أمنية وذلك بقولها: «... إلا أن كتاب رئيس الجامعة المؤرخ والموجه إلى محكمتنا جواباً على طلبها ملفات التأديب كشف السبب الحقيقي الذي كان قائماً عند صدور القرار المطعون فيه، وهو تقرير سري من المخابرات العامة برقم (...) تاريخ (...) يتضمن معلومات أمنية خطيرة، وأنه بناء على هذا التقرير الأمني واستناداً إلى الصلاحيات المخولة إلى اللجنة الملكية المخولة صلاحيات مجلس الجامعة قررت فصل الطلبة المستدعين فصلاً نهائياً من جامعة اليرموك، وحيث أن التقرير هو من الوثائق السرية للغاية وإن إفشاء مضمونه يتنافى والمصلحة العامة، وحيث تملك الإدارة عند وجود هكذا شهادة أن تمتنع عن إبراز الوثيقة للمحاكم ولا تملك المحكمة إلزام الإدارة بإبرازها وفقاً لقانون أصول

---

(1) العدل العليا 89/141 هـ ع، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1990، ع10-12، ص2415. العدل العليا 94/308، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1996، ع4، 5، ص681.

(2) د. نوّاف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص350.

المحاكمات الحقوقية فإنه لا محل للقول بأن هذا القرار لا يستند إلى أساس قانوني أو واقعي»[1].

وبالتالي فإن القضاء الإداري يلجأ إلى استخدام كافة الوسائل الممكنة في الإثبات والتي لا يتعارض استخدامها مع طبيعة الدعوى الإدارية، ومن شأنها الكشف عن عيب السبب في القرار الإداري.

ومما تقدم نخلص إلى أن عبء إثبات عيب السبب – كأصل عام – يقع على عاتق المدعي، ويمكنه إقامة الدليل على صحة ادعائه باستخدام كافة الوسائل المتاحة والتي تشمل المستندات المكتوبة، ووسائل التحقيق الإداري وأهمها القرائن القضائية، وذلك سواء أفصحت الإدارة عن أسباب قرارها أم لم تفصح، بالإضافة إلى سلطة القاضي الإداري في حالة عدم الإفصاح بمطالبة الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها، وتقديم كافة المستندات التي يقدر لزومها وإنتاجيتها في الدعوى دون الالتزام بقيد عدم إجبار الإدارة على الإفصاح عن تلك الأسباب أو تقديم أية ورقة منتجة في الدعوى إذا رأت الإدارة عدم إفشائها لسرّيتها وتعلقها بأمن وسلامة الدولة.

(1) العدل العليا 81/94، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1983، ع1، ص22–23. العدل العليا 86/115، 1987/10/25، غير منشور. العدل العليا 81/101، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1982، ع7، ص974.

المراجع

أولاً: الكتب

- أبو راس – محمد الشافعي، القضاء الإداري، مكتبة النصر، القاهرة، 1980.
- أبو الوفا، أحمد، الإثبات في المواد المدنية والتجارية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983.
- بدوي، ثروت، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
- البنا، محمود عاطف، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة.
- تناغو، سمير عبد السيد، النظرية العامة في الإثبات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1973.
- جمال الدين، سامي، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مطبعة أطلس، القاهرة، 1992.
- حافظ، محمود محمد، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.

القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ط7، 1979.

- حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
- حلمي، محمود، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، 1977.

موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط1، 1977.

عيوب القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ع2، 1970، ص93 – 139.

- الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985، 1995.

- الحلو، ماجد راغب، ومحمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994.
- خليل، محسن، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1982.
القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط2، 1968.
- خليل، محسن، وسعد عصفور، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- الخوري، فارس، أصول المحاكمات الحقوقية (دراسة نظرية وعملية)، الدار العربية للنشر والتوزيع، عمان، ط2، 1987.
- السنهوري، عبد الرزاق أحمد، الموجز في النظرية العامة للالتزامات في القانون المدني المصري، المجمع العلمي العربي الإسلامي، منشورات محمد الدّاية، بيروت، ج1، ج2.
الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ج2، 1956.
نظرية الالتزام بوجه عام (الإثبات – آثار الالتزام)، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، ج2، 1956.
- الشاعر، رمزي، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1980.
- شطناوي، علي خطّار، القضاء الإداري الأردني، عمان، ك1، ط1، 1995.
دراسات في القرارات الإدارية، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، 1998.
- طلبه، عبد الله، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة الجديدة، دمشق، ط2، 1980.
- الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، ك1، 1976.

القضاء الإداري (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي، القاهرة، ك3، 1979.

القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ط3، 1961.

مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط7، 1965، ك3، 1979.

نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، 1966.

النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط2، 1961، ط3، 1966، و1976.

- عبد العال، محمد حسنين، نطاق الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1988.

ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983.

- العتوم، منصور إبراهيم، المسؤولية التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن ومصر وسوريا وفرنسا)، مطبعة الشرق ومكتبتها، عمان، ط1، 1984.
- العطار، فؤاد، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- عكاشة، حمدي ياسين، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، 1997.

القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المصري (شرح وتحليل لموضوع القرارات الإدارية في ضوء أحكام محكمتي القضاء الإداري والإدارية العليا)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.

- علي، عادل حسن، الإثبات (أحكام الالتزام)، مكتبة زهراء الشرق، القاهرة، 1997.

- عيد، إدوار، القضاء الإداري، مطبعة باخوس وشرتوني، بيروت، ج1، ج2، 1974.
- الغويري، أحمد عودة، القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي)، عمان، ط1، 1997.

قضاء الإلغاء في الأردن، عمان، ط1، 1989.
- فتح الباب، عليوة مصطفى، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 1997.
- فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط3، 1966، ط4، 1968، ط4، 1979.
- كنعان، نوّاف، القانون الإداري الأردني، عمان، ك2، ط1، 1996.

القضاء الإداري في الأردن، عمان ط1، 1999.
- لون، مارسو، بروسبيرفي، جي بريبان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة أحمد يسري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- لون، مارسو، بروسبيرفي، جي بريبان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة أحمد يسري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط10، 1995.
- مرقس، سليمان، من طرق الإثبات الأدلة الخطّية وإجراءاتها في تقنينات البلاد العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، 1967.
- مهنا، محمد فؤاد، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار المعارف، القاهرة، ط3، 1967.
- حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 1970.
- مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة، 1978.

- موسى، أحمد كمال الدين، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مطابع مؤسسة دار الشعب، 1977.
- النداوي، آدم وهيب، شرح قانون الإثبات (دراسة تأصيلية تطبيقية مقارنة، مع نص قانون الإثبات والأحكام القضائية الحديثة)، مطبعة دار القادسية، بغداد، ط2، 1986.
- ندّة، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، عمان 1972.
- نشأت، أحمد، رسالة الإثبات، دار الفكر العربي، القاهرة، ج2، 1972.

ثانياً: الرسائل الجامعية

- البرزنجي، عصام عبد الوهاب، 1971، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة.
- سليمان، محمد إبراهيم، 1963، الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر.
- عبد العال، محمد حسنين، 1971، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، القاهرة.
- مشرف، عبد العليم عبدالمجيد، 1998، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة (دراسة مقارنة)، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الملط، محمد جودت، 1967، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، القاهرة.
- يوسف، خضر عكوبي، 1976، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، بغداد.

ثالثاً: بحوث في دوريات

- إبراهيم، السيد محمد، حدود الرقابة القضائية على صحة السبب في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ع2، 1962، ص129–135.

رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعاوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ع1، 1963، ص101–168، ع2، 1970، ص7–92.

الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ع2، 1963، ص265–279.

- أبو الوفا، أحمد، تسبيب الأحكام، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، الإسكندرية، ع1، 2، (1956–1957)، ص3 – 98.

- حسن، محمد مصطفى، اتجاهات جديدة في قضاء المحكمة الإدارية العليا في مجال التأديب، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ع1، 1979، ص141–163.

التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ع2، 1966، ص169–197.

مدى التزام الإدارة بإيضاح الأسباب أمام القضاء الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، مصر، ع1، 1981.

- حسين، محمد عبد الجواد، بين سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد (بحث مقارن)، مجلة مجلس الدولة، مصر، يناير، 1953.

- حلمي، محمود، عيوب القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ع2، 1970، ص93–139.

- خيري، محمد مرغني، المغالاة في التساهل (التفريط)، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا (الدائرة الأولى) بتاريخ 11/مارس/1972 في الطعن رقم 118 لسنة 13 القضائية، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ع1، 1974، ص169–184.

- السنهوري، عبد الرزاق أحمد، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، مصر، يناير/1952.

- الشرقاوي، سعاد، الانحراف في استعمال السلطة وعيب السبب (تعليق على أحكام المحكمة الإدارية العليا 21/أكتوبر/1967 و6/يناير/1968 و2/مارس/1968)، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ع3، 1969، ص141–153.
- شطناوي، علي خطّار، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية، مجلة دراسات (علوم الشريعة والقانون)، الأردن، المجلد 26، ع1، 1999، ص1–22.
- صدقي، عبد الحميد، مدى رقابة محكمة القضاء الإداري على سلطة الإدارة التقديرية، (تعليق، جولة بين مجلات القانون العام)، مجلة مجلس الدولة، مصر، يناير، 1954، ص385–396.
- صفوت، علي سمير، مجلس الدولة قاضي الوقائع (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا)، مجلة مجلس الدولة، مصر، يناير، س5، 1954، ص329–352.
- الطبطبائي، عادل، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، مجلة الحقوق، الكويت، ع3، 1982، ص77–103.
- علم الدين، محمد إسماعيل، التزام الإدارة القانوني في ممارسة السلطة التقديرية في الفقه والقضاء الفرنسي، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ع3، 1971، ص7–70.

تطوير فكرة القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، مصر، ع2، 1968.
- كنعان، نوّاف، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، الأردن، المجلد السابع، ع6، 1992، ص127–172.

وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة دراسات (علوم الشريعة والقانون)، المجلد 26، ع1، 1999، ص39–63.

القوانين والأنظمة

القوانين المصرية

قانون رقم (122) لسنة 1946، بشأن إنشاء مجلس الدولة.

قانون رقم (165) لسنة 1955، بشأن إنشاء المحكمة الإدارية العليا.

قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972.

القوانين والأنظمة الأردنية

قانون أصول المحاكمات الحقوقية رقم (42) لسنة 1952.

قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988.

قانون البينات رقم (30) لسنة 1952.

قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952.

قانون الجامعات الأردنية رقم (29) لسنة 1987.

قانون الجنسية الأردني رقم (6) لسنة 1954.

قانون جامعة اليرموك رقم (25) لسنة 1985.

قانون جوازات السفر رقم (2) لسنة 1969.

قانون الإدارة العامة رقم (10) لسنة 1965.

قانون رخص المهن رقم (2) لسنة 1979.

قانون السياحة رقم (20) لسنة 1988.

قانون السير رقم (14) لسنة 1984.

قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992.

نظام الخدمة المدنية رقم (23) لسنة 1966.

نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988.

نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998.

نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007.

نظام الدفاع رقم (2) لسنة 1939.

مجموعات الأحكام

1. مجموعات أحكام مجلس الدولة المصري

أ. مجموعات أحكام محكمة القضاء الإداري

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري (أعداد متفرقة)، س1- س14، المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري، دار الفكر الحديث للطبع والنشر.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، في خمسة عشر عاماً (1946–1961)، ج1، 1964–1965، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة.

ب. مجموعات أحكام المحكمة الإدارية العليا

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات (1955 – 1965)، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً (1965–1980)، ج1 –ج3، 1984، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا العدد الأول من أول أكتوبر 1983- آخر فبراير/1984، 1988، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة.
- الموسوعة الإدارية الحديثة (مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية) عام 1946–1985، (ج1، ج13، ج19، ج35)، تحت إشراف نعيم عطية، حسن الفكهاني، إصدار الدار العربية للموسوعات، ط1، 1986–1987، حسن الفكهاني، القاهرة.

2. مجموعات أحكام محكمة العدل العليا الأردنية

- أحكام متفرقة (غير منشورة).
- المجلة القضائية، أعداد متفرقة، يصدرها المعهد القضائي الأردني.
- مجلة نقابة المحامين الأردنيين، أعداد متفرقة، تصدرها نقابة المحامين الاردنيين.

عيب السبب في القرار الإداري

" دراسة مقارنة "





